

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu
Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

RAIMO MUURINEN
PÄÄTÖKSENTEON JULKISUUSPERUSTA
ELI ESIPUHE AVOIMEEN DEMOKRATIAAN

Raimo Muurinen, 85083
raimo.muurinen@okf.fi
Ohjaaja Ilkka Ruostetsaari

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Politiikan tutkimuksen tutkinto-ohjelma

MUURINEN, RAIMO: Päätöksenteon julkisuusperusta eli esipuhe avoimeen demokratiaan

Pro gradu -tutkielma, 114 s., 2 liitettä.

Valtio-opin opintosuunta

Toukokuu 2016

Tutkimuksen aiheena on järjestelmäpolitiikan päätöksenteon avoimuus. Empiirisen tutkimuksen kohteena ovat julkisen hallinnon päätöksenteon tietojärjestelmät. Tutkimusta varten on kerätty aineisto 317 kunnan, eduskunnan ja valtioneuvoston yleisistunnossa käytetyistä tietojärjestelmistä. Perimmäisenä tutkimusongelmana on demokratian kriisi ja tutkimustehtävänä selvittää tasapainoisen demokratian toimintaehdot. Teoria pohjautuu Jürgen Habermasin muotoilemaan normatiiviseen julkisuusihanteeseen ja kommunikatiivisen toiminnan teoriaan. Niihin kytkeytyy myöhempi medioitumistutkimus, jonka kautta tarkastellaan vallan sisäpiirin ja julkisuuden välistä suhdetta. Medioitumisteekin puutteet korjataan päivittämällä se avoimuushypoteesiksi, jonka mukaan demokratian tasapainoinen toiminta edellyttää julkisen mielipiteen muodostumista kommunikatiivisesti toimivassa julkisuuspiirissä, joka käytännössä tarkoittaa avointa verkkojulkisuutta. Empiriaan siirrytään asiakirja- ja arkistoteorian kautta, joka kytkee yhteen vallan ja julkisuuden käsitteet. Demokratian tuotokset eli päätökset palautuvat yleisön tietoisuuteen asiakirjajulkisuuden kautta. Demokratian syötteen ja tuotoksen välistä suhdetta tutkitaan tarkastelemalla päätöksenteon tietojärjestelmien viestinnällistä luonnetta avoimuushypoteesista johdetulla kysymyksenasettelulla. Tutkimuksen tuloksena selvisi, että kahta osittaista poikkeusta lukuunottamatta aineiston kaikki päätöksenteon tietojärjestelmät toimivat yksisuuntaisina viestintäkanavina ja palvelevat vallankäyttäjien strategisia tarpeita. Ne sulkevat ulos keskustelun ja kritiikin eivätkä mahdollista jaetun ymmärryksen tavoittelua julkisuusihanteen mukaisesti. Demokratian syötteen ja tuotoksen julkisuusperustan vahvistamiseksi tutkimus suosittaa avoimen päätöksenteon tietojärjestelmän kehittämistä. Sen tehtävänä on institutionalisoida julkisuusperusta informaatioajan päätöksenteon välineelliseksi lähtökohdaksi samalla tavalla kuin Habermasin mukaan parlamentarismi kiinnitti julkisen keskustelun lainsäädäntöön valistusajan seurauksena. Tutkimuksen vaikuttavuuden edistämiseksi tutkimuksen olennaisin tulos on kirjoitettu myös javascript-ohjelmakoodin muotoon.

1.1. DEMOKRATIA: KRIISIPOTILAS VAI ARVOSTETTU VANHUS	5
1.1. Diagnoosi: oireita ja elinvoimaa	5
1.1.1. Julkinen kritiikki	7
1.1.2. Virallinen totuus: terve ja arvostettu	9
1.1.3. Demokratiapolitiikka: Valtion kunto-ohjelma	12
1.2. Elämäntavat tasapainoon tutkimustiedon avulla	15
1.2.1. Käsitteellinen paikan- ja tehtävänmäärittäminen	15
1.2.2. Tutkimustehtävä	19
2. AVOIN YHTEISKUNTA	25
2.1. Porvarillisen julkisuuden syntyhistoria	25
2.2. Modernin kauden mediajulkisuus	30
2.2.1. Mediajulkisuus	30
2.2.2. Julkisuuden tasot ja pinnat	34
2.2.3. Politisoituminen ja agendat	36
2.2.4. Medioituminen	39
2.3. Avoimuus on uusi julkisuusihanne	46
2.3.1. Julkisuuden pirstoutuminen	46
2.3.2. Vapaa ja avoin lähdekoodi	51
2.3.3. Open access	53
2.3.4. Avoin päätöksenteko	55
2.3.5. Avoin data	58
2.3.6. Avoimuus ja kommunikatiivisuus	62
3. SULJETTU DEMOKRATIA	66
3.1. Asiakirjat, arkistot ja asiakirjanhallintajärjestelmät	66

3.1.1. Asiakirjojen ja arkistojen historia	66
3.1.2. Moderni asiakirjahallinto	68
3.1.3. Asiakirjojen tehtävät	69
3.1.4. Asiakirjojen kytkentä julkisuuteen ja valtaan	70
3.1.5. Asiakirjanhallintajärjestelmä rajapintana	72
3.2. Aineisto ja metodi	79
3.2.1. Tutkimusidea: hakukone ja ensimmäisen maailman ongelma	79
3.2.2. Aineistorajaus: asiakirjanhallintajärjestelmät verkkojulkisuudessa	81
3.2.3. Tutkimusmetodi ja hypoteesit	82
3.3. Tutkimuksen tulokset	86
3.3.1. Demokratia -vain lukuoikeus	86
3.3.2. Tutkimuksen arviointia	94
4. TAKAISIN JÄRKIPERÄISEEN JULKISUUTEEN: AVOIMEN PÄÄTÖKSENTEON TIETOJÄRJESTELMÄ	96
4.1. Tutkimuksen tulokset ohjelmakoodina	101
LÄHTEET	102

LIITTEET

Liite 1: Demokratian kriisi -lähteiden sisällönerittely.

Liite 2: Tutkimuksen havaintoaineisto - päätöksenteon tietojärjestelmät.

1. DEMOKRATIA: KRIISIPOTILAS VAI ARVOSTETTU VANHUS

1.1. Diagnoosi: oireita ja elinvoimaa

Julkisessa keskustelussa on jo useiden vuosikymmenien ajan esitetty puheenvuoroja, joiden mukaan demokratia on kriisissä. Mielipidemittausten mukaan suomalaiset kuitenkin arvostavat demokratiaa ja ovat pääasiallisesti tyytyväisiä sen toimivuuteen.¹ Tällaiset tulkinnot vaikuttavat ristiriitaisilta. Erilaisten näkemysten ymmärtämiseksi tutustumme ensin joihinkin kriisiytymistä koskeviin klassisiin ja ajankohtaisiin puheenvuoroihin. Niiden vastineeksi tarkastelemme kansalaisten demokratiakäsityksiä selvittäneiden kyselytutkimusten tuloksia. Näiden lähestymistapojen avulla muotoilemme tässä johdantoluvussa tutkimuksen perimmäisen tutkimusongelman, kysymyksen demokratian tasapainosta.

Kun keskustelussa käytetään ilmaisua ”demokratian kriisi”, on hyvä kysyä, mitä puhuja tarkalleen ottaen tarkoittaa. 1990-luvulla alkanut laskeneen äänestys- ja puolueosallistumisen ilmiö liitetään usein demokratian kriisiin², mutta onko kysymyksessä syy vai seuraus? Toiset rinnastavat päivänpolitiikan ongelmat, kuten hallituksen muodostamisen vaikeudet demokratian kriisiin. Käsitteenmäärittelykysymyksenä demokratian kriisi voisi ilmetä tutkijoiden koulukuntaerojen kärjistyessä aiheutta käsittelevän wikipedia-artikkelin muokkaussotana. Yhä useammin demokratian kriisi liitetään myös edustuksellisuuteen, jonka vaihtoehdoista eikä enää pelkästään täydentävistä osallistumismuodoista, on viime aikoina alettu keskustella aiempaa enemmän³.

Historiallisessa tarkastelussa yhtenä ensimmäisistä demokratian kriiseistä voidaan nähdä demokraattisen hallinnon kauden päättyminen antiikin Ateenassa. Tuolloin autoritaarinen hallinto palasi takaisin klassisen julkiseen tilaan ja suoraan osallistumiseen perustuneen demokratian tilalle. Kuohuntaa aiheutti myös tätä ennen vanhan valtajärjestyksen korvaaminen demokraattisella päätöksenteolla ja kansalaisoikeuksien ulottaminen aiempaa laajemmalle joukolle.⁴

¹ Borg, Kestilä-Kekkonen & Westinen 2015, 61-63.

² Wass & Korvela 2014.

³ Rinne & Rättilä 2015.

⁴ Wikipedia 2016b, History of Democracy.

Kriisejä ei pidä välttämättä nähdä pelkästään demokratian ongelmina. Demokratiaa voi ajatella myös järjestelmänä, joka sallii erimielisyydet, ja täydellinen yksimielisyys tekisi demokratiasta tarpeettoman ja hengettömän. Näkemyserot ja kiistat voi nähdä demokratian käyttövoimana.⁵ Demokratia tarvitsee tiedostavia ja kriittisiä kansalaisia, ja epäluottamus poliitikkoja kohtaan voi olla vain merkki terveestä, toimivasta demokratiasta.⁶

Kriisit voivat myös uudistaa ja vahvistaa demokratiaa. Modernin demokratian kehitys voidaan palauttaa valistusajan ihanteiden institutionalisoimiseen sekä Yhdysvaltojen että Ranskan itsenäistymisen ja niihin liittyvien poliittisten uudistusten tuloksena. Parlamentaarisen hallinnon alkutaivalta ja kansalaisoikeuksien laajenemista edelsi paljon verenvuodatusta ja konflikteja.

Toki historiasta löytyy sopusointuisempiakin esimerkkejä demokratian leviämisestä ja kehityksestä. Pohjoismainen, kansankäräjiin perustuva demokratian malli on muotoutunut aikojen saatossa ilman sisäisiä tai ulkoisia mullistuksia. Toisaalta taas yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden käyttöönotto Suomessa heijasteli sisäisiä yhteiskunnallisia epäkohtia ja Venäjän keisarikunnan epävakaita oloja.

Yksi demokratian kriisien tyypillisistä piirteistä on lehdistön- ja sananvapauden sekä kokoontumisvapauden rajoittaminen. Normaalioloissa ne ovat juuri demokratian perusedellytyksiä ja mahdollistavat esimerkiksi vallankäytön ja -käyttäjien kritisoinnin. Tänä päivänä demokratian toimivuutta mitattaessa sanan- ja lehdistönvapaudet ovat keskeisimpiä mittareiden osa-alueita⁷. Demokratian kriisi on kuitenkin kytketty lehdistönvapauden myös poikkeavasta näkökulmasta. Poliitiikan ja median suhteiden tutkimuksessa palataan usein Walter Lippmanin huomioihin 1920-luvulla. Lippmanin mukaan median kaupallistuminen merkitsi sisältöjen viihteellistymistä, eikä ilman riittävän kriittistä mediaa kansalaisilla ollut objektiivista tietoa itsenäisen mielipiteenmuodostuksen tueksi. Näin kansalaiset päätyivät vain toistelevaan valtaapitävien näkemyksiä. Poliitikotkin tosin lukivat samoja lehtiä kuin kansalaiset, ja olivat alttiita epäluotettaville uutisille ja jopa vääristellyille tiedoille kuin kaikki muutkin. Länsimainen demokratia oli joutunut kriisiin, jota luonnehdittiin nimityksellä "government by newspaper", ja sen takana oli journalismin laadullinen kriisi.⁸

Myös Jürgen Habermas rinnasti demokratian ongelmat julkisuuden rakentumisen ongelmiin⁹. Tämän tutkimuksen teoriassa syvennyttään seuraavassa luvussa tarkemmin julkisen keskustelun rakentumiseen kirjallisen julkisuuden kautta ja siihen, kuinka 1800-luvun lopulta alkaen median kaupallistuminen ja viihteellistyminen hajoitti tuon areenan. Erityisesti sähköisten viestinten aikakausi 1900-luvulla teki keskustelusta mahdollottoman, sillä radiossa ja televisiossa ei ollut yleisönosastoa oman mielipiteen esiintuomiseksi. Samaan aikaan lehdistöstä kehittyi oma yhteiskunnallinen voimansa oman agendansa kanssa. Demokratian nojaaminen julkisen

⁵ Herkman 2011, 78.

⁶ Borg ym. 2015, 65; Valtioneuvoston demokratiaverkosto ja oikeusministeriö 2014, 11.

⁷ Puddington 2015.

⁸ Herkman 2011, 71; Malmberg 2012, 19; Kaid 2004, 215.

⁹ Habermas 2004.

keskustelun varaan ei toteutunut enää tilanteessa, jossa kansalaiset eivät ole toisiinsa nähden tasa-arvoisissa lähtökohdissa keskusteluun osallistumisen suhteen.

Virallisessa, valtiollisessa katsannossa demokratian tila on problematisoitu Suomessa 1990-luvun puolivälistä lähtien laskeneen äänestysosallistumisen kauden alkamisen myötä.¹⁰ Vaalien ja edustuksellisuuden toimivuuden korjaamiseksi valtionhallinnon yhdeksi osa-alueeksi on muodostunut demokratiapolitiikka. Sen tuotoksia ovat muun muassa Oikeusministeriön ylläpitämä verkkopalvelukokonaisuus, jonka tunnetuimpia sivustoja ovat kansalaisaloite.fi ja otakantaa.fi, demokratia-asoiden keskittäminen omaan yksikköön oikeusministeriössä, valtioneuvoston periaatepäätös demokratian edistämisestä ja Suomen ensimmäinen demokratiapoliittinen selonteko. Tässäkin suhteessa ongelmien voidaan nähdä vahvistaneen demokraattista järjestelmää itseään pienellä viiveellä.

Erilaiset ristiriidat ja konfliktit näyttävät siis liittyvän demokratiaan ajoittain toistuvina ilmiöinä. Usein ne voivat antaa sysäyksen demokratian vahvistumiselle entisestään, vaikka toki tällainen kehitys on mahdollista myös rauhanomaisesti. Seuraavaksi tarkastelemme ajankohtaista keskustelua suomalaisen demokratian haasteista.

1.1.1. Julkinen kritiikki

Demokratian ongelmia on käsitelty varmasti lukemattomassa määrässä tutkimuskirjallisuutta ja julkisessa keskustelussa. Saadaksemme jonkinlaisen ajantasaisen kuvan kotimaisesta keskustelusta, erittelemme tämän tutkimusprosessin tiedonhaun kautta kirjoittajalle vastaan tulleiden ja muuten esiinnousseiden demokratiakritiikkiä heijastavien lähteiden sisältöä. Kirjoitukset ovat keskenään hyvin erilaisia, eivätkä ne edusta mitään rajattua kokonaisuutta, mutta sen minkä ne häviävät kattavuudessa, ne voittavat toivottavasti moniäänisyydessä. Aineistoissa kuuluvat niin satunnaisotannalla valittujen kansalaisten kuin järjestöaktiivien, virkamiesten sekä toimittajien että tutkijoiden ääni. Lähteet ovat seuraavat:

1. Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitran Uusi Demokratia -asiantuntijafoorumi. Osallistujat valittiin puoliksi suorahauilla ja puoliksi avoimella haulla, tavoitteena alojen ja asemien erilaisuus.¹¹
2. Kuluttajatutkimuskeskuksen ja Sivistysliitto Kansalaisfoorumin toteuttama kansalaisraati. Toimeksiantajana oli oikeusministeriö, jonka tarkoitus oli käyttää raadin tuloksia demokratiapoliittisen selonteon pohja-aineistona. Osallistujat valittiin satunnaisotannalla.¹²
3. Oikeusministeriön ja Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE:n Demokratiakahvila. Osallistujat edustivat järjestöjä.¹³

¹⁰ Salminen & Wilhelmsson 2013, 11.

¹¹ Sirkkanen & Jousilahti 2012.

¹² Peura-Kapanen ym. 2013, 5-6 ja liiteaineisto.

¹³ Salminen 2013; Otakantaa.fi 2013.

4. Hallituksen eduskunnalle antama Demokratiapoliittinen selonteko¹⁴. Selonteon on valmistellut oikeusministeriö, osin kansalaisia osallistaen. Aineistona käytetty selonteon luku "arvioita demokratian toimivuudesta ja valtioneuvoston demokratiapolitiikasta" perustuu Sami Borgin toimittamaan Demokratiaindikaattorit (2013) ja Heikki Paloheimon Demokratiapolitiikan ulkoinen arviointi -tausta-aineistoihin.
5. Juha-Pekka Raesteen artikkeli "Politiikka on rikki" Helsingin Sanomissa¹⁵.
6. Henrik Jaakkolan artikkeli "Taantuva vai edistynvä demokratia? Valtiollisen demokratiapolitiikan suuntaviivoja" Peruste-lehdessä¹⁶.

Lähteistä erottui yhteensä noin 150 yksittäistä kuvausta ongelmista (Liite 1), jotka voi sijoittaa demokratian käsitteen alle, mutta saattavat tarkemmin kytkeytyä esimerkiksi politiikkaan, puolueisiin tai osallistumismahdollisuuksiin. Lähteiden yksittäisten ongelmakuvausten määrä vaihteli 14-46 välillä. Nämä kritiikit ryhmiteltiin seuraaviin viiteen teemaan:

1. Vaalit ja äänestäminen

Tyypillinen demokratiakritiikki lähtee äänestysaktiivisuuden vähenemisen toteamisesta. Erityisesti korostetaan eroa nuorten ja iäkkäämpien ryhmien äänestysosallistumisessa.

2. Puolueet ja poliitikot

Puolueiden jäsenmäärät kutistuvat.

Puolueiden kyky vastata kansalaisten ja yhteiskunnan nykyisiin tarpeisiin asetetaan usein kyseenalaiseksi.

Monet kokevat poliitikkojen etääntyneen tavallisten kansalaisten arjesta.

3. Poliittis-hallinnollisen päätöksentekojärjestelmän käytännön toimivuus

Valta keskittyy liiaksi hallituspuolueiden puheenjohtajille.

Hallitusohjelma sitoo politiikkaa kerralla neljäksi vuodeksi ja rajoittaa kansanedustajien sekä kansalaisvaikuttajien että kansalaisaloitteiden toimintamahdollisuuksia.

Määräenemmistösäädökset ja konsensuspolitiikan kulttuuri jarruttavat muutosten aikaansaamista.

Todellinen päätösvalta on siirtynyt vaaleilla valituilta päättäjiltä virkamiehille.

4. Demokratiavaje ja legitimitiitti

Kansalaisten usko, luottamus, arvostus ja kiinnostus päätöksentekoa kohtaan on vähentynyt.

Nykyjärjestelmä kärsii legitimitiitin puutteesta.

¹⁴ Valtioneuvoston demokratiaverkosto ja oikeusministeriö 2014, 18-22.

¹⁵ Raeste 2014.

¹⁶ Jaakkola 2015.

Päätöksenteon paikat ovat karanneet liian etäälle kansalaisista, kuten EU:hun ja markkinavoimille.

Toisaalta globaaleihin ongelmiin ei ole kuitenkaan globaaleja ongelmanratkaisukeinoja.

Päätöksenteosta puuttuu läpinäkyvyys ja sitä on vaikea seurata.

5. Kansalaisvaikuttaminen

Asiat voivat olla monimutkaisia, eikä tietoa ole aina helppo löytää.

Hallinto käyttää vaikeaselkoista kapulakieltä.

Osallistumismahdollisuuksia ei tunneta riittävän hyvin.

Toisaalta osallistumismahdollisuuksien agenda asetetaan ylhäältä alaspäin, eivätkä kansalaiset pääse itse määrittämään agenda.

Osallistumiskokeilut ja uudet menetelmät jäävät irrallisiksi virallisista päätöksenteon prosesseista eikä niillä ole vaikuttavuutta.

Demokratiapolitiikka pyrkii vain legitimoimaan vallassa olevaa järjestelmää.

Suoran vaikuttamisen keinoja on liian vähän.

Yhteiskunnallinen eriarvoisuus ja teknologinen kehitys voivat asettaa kansalaiset osallistumisen kannalta eriarvoiseen asemaan.

Verkkoa ei käytetä tehokkaasti hyödyksi osallistumismahdollisuuksien tarjoamiseksi.

Lähteissä esiintyvät arviot demokratian tilasta ja ongelmista tai jopa kriisiytymisestä ovat moninaisia ja suuntaavat useaan kohteeseen. Arvioiden mukaan demokratian haasteita ilmentävät niin puolueet, poliitikot, puolueiden johto, virkamiehet kuin äänestäjäkunta sekä EU, muut kansainväliset instituutiot, markkinavoimat, työmarkkinajärjestöt, konsultit, teknologia ja media. Julkisessa keskustelussa demokratian kriisiä siis arvioidaan usein siihen liittyvien toimijoiden kautta. Tätä voisi tulkita niin, että julkinen keskustelu on enemmän sidoksissa konkretiaan ja jopa päivänpolitiikkaan, kun taas tämä tutkimus edellyttää tarkempaa ja teoreettista demokratian käsitteenmäärittelyä demokratian ongelmien ymmärtämiseksi. Kritiikki osoittaa, että käytännönläheistä tarkastelua varten demokratia on tarpeen määrittää suhteessa johonkin, jonkin äänenlausutun näkökulman kautta. Esimerkiksi käyttökelpoisia vertailupareja voisivat olla demokratia suhteessa puolueisiin tai julkiseen hallintoon. Näkökulmakysymykseen palataan tämän luvun lopussa tarkan tutkimuskysymyksen määrittelyn yhteydessä. Kritiikistä esiinnousseisiin ongelmakuvauksiin palataan taas tutkimuksen lopussa. Seuraavaksi tarkastellaan julkisen keskustelun vastineeksi virallisia demokratia-arvioita, jotka kytkeytyvät valtion demokratiapolitiikkaan.

1.1.2. Virallinen totuus: terve ja arvostettu

Kansalaisten käsityksiä demokratian tilasta on tutkittu kyselytutkimuksen keinoin jo pitkään. Yhtenäisiä aineistoja on tarjolla jo ainakin 1980-luvulta lähtien, ja niitä koskevaa tietoa on hyödynnetty myös demokratiapolitiikassa. Demokratiapoliittisen selonteon liiteaineistona on Sami

Borgin toimittama Demokratiaindikaattorit 2013 -raportti.¹⁷ Raportti on jatkoa Suomen demokratiaindikaattorit 2006 -kirjalle, joka käynnisti demokratiaindikaattoreiden määrittelytyön ja antoi lähtölaukauksen aihealuetta käsittelevän tiedonkeruun vakiinnuttamiselle. Tämän tutkimuksen kirjoittamisen loppuvaiheessa ilmestyi Demokratiaindikaattorit 2015 -raportti¹⁸, johon viitataan soveltuvin osin seuraavan alaluvun perustuessa pääosin vuoden 2013 julkaisuun.

Indikaattorit tarjoavat vakaan tiedollisen perustan kansalaisten osallistumiseen-, politiikkaan ja demokratiaan liittyvän suhteen tarkasteluun. Niiden valintaperustelut ovat raportin mukaan:

“Vaali- ja puoluedemokratiaan liittyvät osallistumis- ja kiinnittymisteemat ovat olennaisimpia koko poliittisen järjestelmän yleisen hyväksyttävyyden ja toimivuuden kannalta. Näitä indikaattoreita on pääosin tarkastelu klassisen demokratiakäsityksen näkökulmasta, joka korostaa mahdollisimman monien aktiivista kansalaisosallistumista.”¹⁹

Raportin yhteenvedossa demokratian tilaa arvioidaan kokonaisuutena otsikolla “Luottamus demokratiaan [on] vahvaa ja poliittiseen järjestelmään riittävä”²⁰. Päivitetyssä vuoden 2015 raportissa vastaava yhteenveto kuuluu “Demokratia toimii ja politiikka kiinnostaa”²¹. Yleisissä luottamusindikaattoreissa ei ole viime aikoina tapahtunut mitään, joka antaisi aiheita erityiseen huoleen demokratian toimivuudesta²². Äänestysaktiivisuus on vakiintunut 70 prosentin tuntumaan ja poliittinen kiinnostus kanavoituu perinteisten instituutioiden sijaan uusilla usein verkkoa hyödyntävillä tavoilla.

Tällaiset tulkinnat ovat jokseenkin erilaisia kuin julkisessa keskustelussa esitetty kritiikki antaa ymmärtää. Se herättää tarkastelemaan indikaattoreita tarkemmin. Aineistosta on myös mahdollisuus tehdä kriittisempiä havaintoja.

Vain yksi neljästä kokee äänestämisen hyvän kansalaisen ominaisuudeksi²³. Erityisen paljon on muuttunut suhtautuminen äänestämiseen velvollisuutena. Vuonna 1977 noin yhdeksän kymmenestä koki äänestämisen velvollisuudeksi. 2000-luvulla tuo osuus on pysynyt 70 prosentin tuntumassa, mutta nuorimman ikäluokan kohdalla se ei ole kertaakaan noussut yli 50 prosentin.²⁴

Eduskuntapuolueiden jäsenmäärä on laskenut huippuvuoden 1980, 600 000 jäsenestä kolmannekseen, 267 000 jäsenen vuoteen 2013 mennessä²⁵. Puoluetoimintaan on osallistunut vuonna 2010 1-2% nuorten ikäluokkien edustajista. Koko väestöstä puoluetoimintaan osallistuu

¹⁷ Borg ym. 2013.

¹⁸ Borg ym. 2015.

¹⁹ Emt., 89.

²⁰ Ibid.

²¹ Borg ym. 2015, 64.

²² Borg ym. 2013, 89.

²³ Borg ym. 2013, 45-47.

²⁴ Emt., 21-24.

²⁵ Vuoden 2015 kesäkuussa lukema oli noin 263 000 Keskisuomalaisen julkaiseman Suomen tietotoimiston uutisen mukaan (Keskisuomalainen 2015). Väestönkehitys (Tilastokeskus 2015) huomioonottaen puolueiden jäsenten osuus kaikista, ei vain täysi-ikäisistä, kansalaisista on laskenut 4,8 prosenttiin. Laskuvauhti tulee vain kiihtymään puolueiden ikärakenteen vuoksi, ellei mitään muutoksia tapahdu.

3%, jota nostaa kaikkein vanhimmat ikäluokat jopa 5-6% osuudellaan.²⁶ Kunnallispolitiikassa puolue toimintaan on kunnallisaloitteen tekemistä lukuunottamatta kaikkein vähiten suosittu osallistumis- tai vaikuttamistapa²⁷. Paljonpuhuva 99% suomalaisista ei pidä poliittista aktiivisuutta hyvän kansalaisen ominaisuutena²⁸. Kaikista yhteiskunnallisista instituutioista suomalaiset luottavat vähiten puolueisiin sekä World Values Surveyn että Tiedebarometrin mukaan. Peräti 85% suomalaisista ei luota puolueisiin. Tiedebarometrin mukaan 0% suomalaisista vastaa tuntevansa hyvin suurta luottamusta poliittisia puolueita kohtaan vuoden 2013 aineistossa.²⁹ 1990-luvun alusta lähtien noin puolet suomalaisista on kokenut kansalaismielipiteen välittyvän päätöksentekijöille paremmin kansalaisliikkeiden kuin puolueiden kautta, epävarmojen vastaajien osuuden ollessa noin kolmanneksen luokkaa. Kääntäen, vain noin joka seitsemäs suomalainen pitää puolueita kansalaisliikkeitä toimivampana mielipidekanavana.³⁰

Noin kolme neljästä suomalaisista vastaa politiikan kiinnostavan vähintään melko paljon³¹. Muihin hallitusmuotoihin verrattuna 94% vastaajista pitää demokratiaa parempana vaihtoehtona³². Vähintään kaksi kolmesta vastaajasta kannattaa tärkeiden yhteiskunnallisten kysymysten ratkaisemista kansanäänestyksellä useammin kuin nykyisellään³³. 1980-luvulta lähtien vähintään puolet ja tällä vuosituhannella kaksi kolmesta suomalaisesta ei koe omaavansa sanavaltaa hallituksen ja eduskunnan päätöksentekoon³⁴.

Borgin ym. tulkintojen demokratian toimivuudesta ohella tutkimustuloksista voi tehdä myös toisenlaisia päätelmiä. Kyselytutkimusten vastaukset osoittavat melko selkeästi, että poliittisen järjestelmän legitimitetti on vahvasti kyseenalainen kansalaismielipiteen perusteella. Erityisen murskaavaa kritiikkiä saavat puolueet, josta selkeänä osoituksena on se, että jollei muutosta tapahdu, tulevaisuudessa 98-99% suomalaisista ei osallistu niiden kautta vaalien väliseen päätöksentekoon. Kuvainnollisesti voisi väittää, että jos vaali- ja puolueosallistumiseen perustuva demokratia olisi elintarvike, se ei tällaisenaan pääsisi valvonnan läpi kauppojen hyllyille.

Puolueosallistumisen sijaan politiikka itsessään kiinnostaa useimpia suomalaisista ainakin melko paljon. Vielä vankempi kannatus on demokratialla sinällään, jota lähes kaikki kansalaiset arvostavat, ja useimmat haluaisivat vaikuttaa enemmän esimerkiksi suorien kansanäänestysten kautta. Yhteenvetona indikaattoreiden voidaankin sanoa osoittavan selvän jaon kansalaisten asenteissa puolueita, demokratiaa ja politiikkaa kohtaan. Johtopäätös tämän tutkimuksen perimmäistä ongelmaa, demokratian tasapainoa selvittävän tutkimuskysymyksen asettamiselle on, että demokratian, politiikan ja muiden läheisten käsitteiden välille täytyy tehdä selkä erottelu oikeiden vastausten saamiseksi.

²⁶ Borg ym. 2013, 30.

²⁷ Emt., 134-135.

²⁸ Emt., 45-47.

²⁹ Emt., 59-63.

³⁰ Emt., 44.

³¹ Emt., 67-69.

³² Emt., 59-61.

³³ Emt., 53.

³⁴ Emt., 49.

Itse demokratiaindikaattoreita koskevan tutkimuksen osalta raportti herättää kysymyksen siitä, puolustavatko demokratiaindikaattorit itsessään sitä, ettei demokratian tilaa tulisi mitata juuri vaali- ja puolueosallistumisen kautta, vaan kaiken muun, erityisesti vaalien välillä tapahtuvan osallistumisen kautta?

1.1.3. Demokratiapolitiikka: Valtion kunto-ohjelma

Demokratiaindikaattoreiden ja kyselytutkimusaineistojen vaihtoehtoisista tulkintamahdollisuuksista riippumatta vaali- ja puolueosallistumiseen perustuva demokratia on nauttinut ja nauttii julkisen hallinnon virallista luottamusta. Valtion demokratiapolitiikka alkoi 1990-luvun lopulla Osallisuushankkeella, joka pyrki ehkäisemään syrjäytymistä, erityisesti nuorten kohdalla sekä aktivoimaan kansalaisia osallistumaan. Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien varmistaminen ja kehittäminen ovat olleet keskeisiä teemoja aina vaalikausittain rytmittyvässä demokratiapolitiikassa. Vuonna 2000 valtiovarainministeriö avasi otakantaa.fi -verkkopalvelun. Demokratiapolitiikka sai pysyvät rakenteelliset muodot vaalikauden 2003-2007 kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman myötä.³⁵

Oikeusministeriöön perustettiin vuonna 2007 demokratian vastuualue, joka toimii nykyään demokratia-, kieli- ja perusoikeusasioiden yksikkönä. Tällä hetkellä demokratia-asioiden parissa työskentelee yksikön verkkosivujen mukaan kuusi asiantuntijaa tai muuta virkamiestä sekä yksikön johtaja ja hallintohenkilökunta. Vaali- ja puolueasioiden parissa työskentelee neljä henkilöä sekä yksikön muita tehtäviä hoitaa kaksitoista virkamiestä.³⁶

Organisaation vakiinnuttamisen lisäksi valtioneuvosto asetti vuonna 2007 kansalaisyhteiskunnan neuvottelukunnan edistämään viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan välistä yhteistyötä. Vuonna 2010 valtioneuvosto teki periaatepäätöksen demokratian edistämisestä. Sitä seurasi sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelma (SADe), johon kytkeytyi oikeusministeriön ylläpitämien sähköisten palvelujen nykyaikaistaminen. Uutta avoimuutta edustavat otakantaa, kansalaisaloite ja kuntalaisaloite, joissa kansalaiset voivat itse nostaa asioita julkiseen keskusteluun. Samaan kokonaisuuteen kuuluvat myös OM:n ylläpitämät lausuntopalvelu.fi, nuortenideat.fi ja vaalit.fi.³⁷ Erityisesti kansalaisaloitepalvelu yhdessä sitä tukevan kansalaisaloitelain kanssa on noussut viimeisen kahden vuoden aikana suosituksi, näkyväksi ja parhaimmillaan vaikuttavaksi osallistumistavaksi, vaikkei suurin osa lakialotteista ole päätynyt eduskunnan käsittelyyn myötä uudeksi lainsäädännöksi.

Vuonna 2012 aloitti ministeriöiden demokratiaverkosto, jonka tehtävinä on hallituksen demokratiapolitiikan koordinointi, seuranta ja demokratiapoliittisen selonteon valmistelu. Valtioneuvosto antoi selonteon eduskunnalle vuonna 2014 otsikolla "Avoin ja yhdenvertainen

³⁵ Salminen & Wilhelmsson 2013, 8-15; Valtioneuvoston demokratiaverkosto ja oikeusministeriö 2014, 14-16.

³⁶ Oikeusministeriö 2016b.

³⁷ Salminen & Wilhelmsson 2013, 8-15; oikeusministeriö 2016a.

osallistuminen”. Sen linjaamia toimenpiteitä demokratiapolitiikan toteuttamiseksi ovat muiden muassa vaalitiedotus, uusien verkkopalvelujen kehittäminen, koulujen demokratiakasvatus ja hallinnon tietovarantojen avaaminen.³⁸

Vaalien yhteydessä oikeusministeriö on organisoinut vuosituhanen vaihteesta lähtien äänestysaktiivisuuskampanjoita, joiden erityisinä kohderyhminä ovat olleet lapset, nuoret, maahanmuuttajat sekä matalan äänestysaktiivisuuden alueet. Vaaleihin kohdistuvien tiedotuskampanjoiden ohella vaalitiedotusta on viime vuosina kanavoitu kouluihin demokratiakasvatuksen muodossa. Perinteisen tiedotuksen rinnalla on alettu hyödyntää verkkoteknologiaa.³⁹

Vaalien saavutettavuutta on parannettu lisäämällä äänestyspaikkoja. Tavoitteena on ollut mahdollistaa äänestäminen erityisesti siellä, missä ihmiset muutenkin liikkuvat, joka on käytännössä voinut tarkoittaa esimerkiksi suuria automarketteja. Vaalien suhteellisuutta pyrittiin parantamaan vaalipiirejä uudistamalla. Pienissä vaalipiireissä esiintyi korkea piilevän äänikynnyksen ongelma, jonka epäiltiin laskeneen osallistumishalukkuutta.⁴⁰

Selonteossa ei osoiteta selkeitä näyttöjä vaalitiedotuksen tai muiden toimenpiteiden tuloksellisuudesta, mutta demokratiapolitiikan linjauksena pysyy yhä vaalitiedotuksen kehittäminen, nuoret ja muut vähän osallistuvat ryhmät kohteena⁴¹. Näyttää siltä, että demokratiapolitiikan tavoitteena on edelleen vaikuttaa niin sanotusti otolliseen maaperään.

Demokratiapoliittisen selonteon mukaan

“Kansalaisten vähenevässä osallistumisessa puoluepolitiikkaan ja äänestysaktiivisuuden laskussa ei tutkijoiden mukaan kuitenkaan ole kyse demokratian yleisestä kriisistä. Kansalaisten kiinnostus politiikka kohtaan välittyy entistä useammin muiden osallistumis- ja vaikuttamisväylien kuin puoluepolitiikan tai vaalien kautta.”⁴²

Kansalaisten preferenssien muutoksesta huolimatta selonteossa tehdään kaksikymmentä toimenpide-ehdotusta, ”linjausta”, demokratiapolitiikan toimeenpanoksi, jotka eivät tarkastele kriittisesti puolueiden, vaalien ja edustuksellisuuden asemaa, vaan pyrkivät niiden vahvistamiseen ja jonkinlaiseen kunnianpalautukseen. Virallisessa demokratiapolitiikassa puolueet, vaalit ja edustuksellisuus näyttävät nauttivan diplomaattista koskemattomuutta, ja esimerkiksi suorasta demokratiasta saa puhua vain edustuksellisen demokratian täydentäjänä tai kansalaisvaikuttamisesta hallinnon ja puoluedemokratian kontekstissa vuoropuhelun osallisena, ei itsenäisenä suvereenina toimijana. Tämäntyyppiseen ilmiöön onkin viitattu depolitisaationa, jossa

³⁸ Valtioneuvoston demokratiaverkosto ja oikeusministeriö 2014.

³⁹ Salminen & Wilhelmsson 2013, 23-25; valtioneuvoston demokratiaverkosto ja oikeusministeriö 2014, 30.

⁴⁰ Valtioneuvoston demokratiaverkosto ja oikeusministeriö 2014, 29-36. Borg ym. (2015, 20) mukaan vaalipiiriuudistus ei kuitenkaan nostanut yhdistettyjen vaalipiirien äänestysaktiivisuutta.

⁴¹ Valtioneuvoston demokratiaverkosto ja oikeusministeriö 2014, 37.

⁴² Emt., 24.

demokratia muuttuu epäpoliittiseksi teknisluontoiseksi hallinnon toimeenpanoksi.⁴³ Demokratiapolitiikan tabut konkretisoituvat kuitenkin surkuhupaisimmin vaalitiedotuksessa ja sitä tukevassa tutkimus- ja selvitystoiminnassa, joiden tehtävänä on ollut jo 20 vuoden ajan äänestysaktiivisuuden kehityssuunnan kääntäminen takaisin nousuun, siinä onnistumatta. Tuloksettomuudesta huolimatta julkishallinnon ongelmanratkaisukohteena ovat yhä edelleen kansalaiset eikä järjestelmä itsessään.

Kaikista demokratiapolitiikan keinoista vain yksi, kansalaisaloite, on vaikuttanut merkittävästi ja tehokkaasti demokratian toimivuuteen. Konkreettinen, lakiin pohjautuva ja uskottava suoran vallankäytön kanava on palauttanut kansalaisten luottamusta demokratiaa kohtaan. Samalla toki usean aloitteen vaikuttamattomuus on muistuttanut politiikan reaali-teeteista.⁴⁴ Kuitenkin, yksittäinen onnistunut demokratiapolitiikan esimerkki muiden vähemmän menestyksekkäiden toimien rinnalla herättää kysymyksen siitä, kenelle ja miksi demokratiapolitiikka tehdään toteutuneen kaltaisena? Tällaisenaan se näyttää pääasiassa pyrkivän säilyttämään olemassaolevia valtarakenteita.⁴⁵ Demokratiapolitiikan suosittamien ja aikaansaamien uudistusten laajuus, tahti ja vaikuttavuus näyttävät selkeästi vähäisemmältä kuin mitä kyselytutkimusaineistojen mukaan kysyntä ja tarve vaatisi.

Puolue- ja vaalipainotuksen osuutta demokratiapolitiikan keinovalikoimassa voi tulkita esimerkiksi kartellidemokratiateorian⁴⁶ mukaisesti niin, että demokratiapolitiikka pyrkii legitimoimaan nykyistä vallankäyttöä ja turvaamaan puolueiden aseman yrittämällä ylläpitää vaali-instituution uskottavuutta ja toimintakykyä kaikin mahdollisin keinoin. Tämä näkyy muiden muassa vaalitutkimuksen painoarvossa kaikesta suomalaisesta politiikan ja valtio-opin tutkimuksen resursoinnista. Demokratiapolitiikan perimmäisistä tavoitteista näyttää hukkuneen kansalaisten ja kansanvallan ensisijaisuus puolueiden, vaalien ja politiikan kustannuksella. Selvää ei näytä edes olevan, ovatko puolueet ja vaalit olemassa demokratiaa varten vai toisin päin. Kun näin perustavanlaatuisista kysymyksistä vallitsee selkeitä näkemyseroja, toistuvat huolenilmaukset demokratian kriisistä näyttävät jopa loogiselta seuraukselta. Mutta onko demokratian perimmäistä olemusta mahdollista määritellä edes teoreettisesti? Seuraavaksi siirrytään tarkastelemaan demokratian tehtävää, jotta voidaan arvioida, miten järjestelmä milloinkin suoriutuu. Samalla kysytään mikä on demokratian paikka suhteessa yksilöön ja yhteiskuntaan. Näiden määrittelyiden pohjalta päästään muotoilemaan tämä tutkimuksen varsinainen tutkimuskysymys, jonka avulla pyritään selittämään milloin demokratia suistuu pois tasapainosta ja ajautuu kriisiin.

⁴³ Korvela 2012.

⁴⁴ Wass & Korvela 2014.

⁴⁵ Jaakkola 2015.

⁴⁶ Habermas 2004, 260; Wikipedia 2015, Cartel party theory.

1.2. Elämäntavat tasapainoon tutkimustiedon avulla

Lähestyimme tutkimusongelmaamme, demokratian kriisiä, demokratian ongelmia koskevan tutkimuksen ja historian, ajankohtaisen julkisen keskustelun sekä kyselytutkimusten ja indikaattoreiden että valtion demokratiapolitiikan kautta. Julkisen keskustelun ja virallisten raporttien arviot vaihtelevat ääripäästä toiseen jo sen suhteen, onko demokratia kriisissä vai toimiiko se nauttien arvostusta ja herättäen tyytyväisyyttä. Tarkemmassa tarkastelussa huomattiin, että kansalaisten kritiikki kohdistui erityisesti puolueisiin ja politiikkaan, ja muutaman prosentin pientä vähemmistöä lukuunottamatta lähes kaikki kansalaiset välttivät osallistumista yhteiskunnallisiin asioihin puolueiden kautta. Sen sijaan kansalaisten arvostus demokratiaa kohtaan on sinällään korkeaa ja melko vakaata. Tästä huolimatta valtion virallisessa demokratiapolitiikassa korostuu perinteisten osallistumiskeinojen ensisijaisuus, eikä edustuksellisuuden tai vaaliosallistumisen vaihtoehtoista käydä varteenotettavaa rakentavaa keskustelua.

Demokratian arvioinnissa huomio saattaa kiinnittyä hieman eri asioihin. Tarkastelu voi kohdistua esimerkiksi järjestelmän tuottamien päätösten demokraattisuuteen tai oikeudenmukaisuuteen kansalaisten kannalta. Vaihtoehtoisesti huomio voi kiinnittyä itse päätöksentekoprosessin demokraattisuuteen. Toisaalta arvioinnin mittapuuna saattaa olla jokin demokratian ideaalimalli.⁴⁷ Tätä tutkimusta varten demokratian arviointi pohjataan teoriataustaan, joka kytketään käytäntöön konkreettisten ja suoraviivaisten empiiristen hypoteesien kautta.

Aiempien tutkimusten ja demokratiapolitiikan keskustelun ristiriitaisetkin tulkintamahdollisuudet osoittavat, että aiheen tutkimista edesauttaa selkeä toisiinsa läheisesti liittyvien käsitteiden erottaminen teoreettisten rajausten kautta. Sen vuoksi tämä tutkimus pohjataan sellaiseen teoreettiseen malliin, jonka avulla voidaan erottaa demokratian, politiikan ja julkisen vallan käsitteet toisistaan. Koska kaikkia näitä käsitteitä voi tarkastella sekä yksilöiden että yhteiskuntien kautta, tulee mallin vielä kytkeä nämä tasot toisiinsa.

1.2.1. Käsitteellinen paikan- ja tehtävänmäärittäminen

Demokratian käsite määritellään usein sen empiirisesti havaittujen ominaisuuksien kautta. Nämä saattavat liittää kuitenkin demokratian perimmäiseen ideaan liikaa joitakin tiettyyn aikaan ja yhteiskunnalliseen todellisuuteen sidonnaisia käytäntöjä. Sen vuoksi demokratian käsite määritellään seuraavien kahden kysymyksen kautta:

1. Mikä on demokratian tarkoitus?
2. Mikä on demokratian paikka inhimillisessä toiminnassa?

⁴⁷ Borg ym. 2015, 61.

Poliittisten todellisuuksien empiirisen havainnoin sijaan käsitteenmäärittelyyn tarvitaan siis teoreettinen malli, joka kuvaa ja selittää inhimillistä toimintaa yksilötasolta yhteiskuntien tasolle. Tällainen malli löytyy niin kutsuttua Frankfurtin koulukuntaa edustavan yhteiskuntafilosofi Jürgen Habermasin tuotannosta⁴⁸, johon tämän tutkimuksen teoriatausta nojaa monin osin. Demokratian tarkoitus tai tehtävä ja sen paikka avautuvat Habermasin kehittämän teorian kautta.

Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teoria jakaa inhimillisen, järkipäisesti suuntautuneen toiminnan ideaalityypit ei-sosiaaliseen ja sosiaaliseen. Ei-sosiaalisen toiminnan kohteena eivät ole toiset ihmiset, vaan ulkoinen luonto, ja se on aina päämäärärationaalista, välineellistä toimintaa. Sosiaalinen toiminta kohdistuu nimensä mukaisesti ihmisten väliseen kanssakäymiseen, vuorovaikutukseen sosiaalisen todellisuuden alueella. Sosiaalinen toiminta voi olla luonteeltaan joko strategista, päämääräorientoitunutta toimintaa tai ymmärryksen lisäämiseen pyrkivää, kommunikatiivista toimintaa. Yhteisymmärykseen pyrkiminen on puheen sisäänrakennettu tarkoitus tai sen alkuperäinen muoto, ja välineellinen tapa käyttää kieltä on tietynlainen vääristymä. Sosiaalinen toiminta rakentuu pohjimmiltaan kielenkäytön varaan. Jotta yksilöiden välinen kommunikaatio voi ylipäättään onnistua, siihen kohdistuu yleisiä vaatimuksia, jotka edellyttävät puhetekojen totuudenmukaisuutta, hyväksyttävyyttä ja rehellisyyttä. Näiden kriteerien täyttyminen tekee sanotusta sisäisesti, ulkoisesti ja toimijoiden välillä pätevää, joka mahdollistaa järkevän kanssakäymisen. Kommunikatiivisen toiminnan teoria vaikutti osaltaan yhteiskuntatieteiden kielelliseen käänteeseen, eikä sen merkitystä tieteenalalle voi helposti korostaa liikaa.⁴⁹

Kommunikatiivisiin puhetekoihin liittyy aina lupaus kritiikin sallimisesta. Sallimalla vastaväitteet pyritään luomaan hedelmällinen keskusteluyhteys ja edesauttamaan yhteisymmärryksen saavuttamista. Eri toimijoilla on kyllä erilaisia yksilöllisiä päämääriä, mutta nämä toimijat edellyttävät päämääriensä edistämistä sen, että saavat yhteensovitettua ne toisten toimijoiden päämääriin. Tässä paino on yhteensovittamisella eli sopusointuisella joustoon ja keskinäiseen arvonantoon perustuvalla neuvottelulla. Välineelliset puheteot sen sijaan pyrkivät vaikuttamaan tai manipuloimaan kuulijoita ilman tavoitetta yhteisymmärryksestä, tavallisesti puhujan omien tavoitteiden edistämiseksi. Se, miten kieltä käytetään sosiaalisessa toiminnassa, muodostaa toimijoiden, puhujien ja kuulijoiden elämismaailman. Elämismaailma viittaa siihen, miten kokemamme todellisuus, jonka osia ovat kulttuuri, yhteiskunta ja persoonallisuus, rakentuu.⁵⁰

Myöhemmässä tuotannossaan Habermas formalisoi ideaalin puhetilanteen ehdot, joihin nojaamalla keskustelijat voivat edesauttaa yhteisymmärryksen saavuttamista.⁵¹ Sen ennakkoehdot ovat ensin niin kutsuttu avoimuuspostulaatti, joka edellyttää, että kaikilla mahdollisilla keskustelijoilla on yhdenveroiset mahdollisuudet esittää puheteoja. Toiseksi, puhetilanteen tulee olla vapaa ulkoisista häiriötekijöistä ja rasitteista niin, että keskustelijat ovat vapaita esittämään argumenttejaan ja kritisoimaan toisten puheenvuoroja. Näiden puhetilanteen rakenteiden ehtojen täyttyessä keskustelijoilla on mahdollisuus vapaaseen diskurssiin ja puhtaan kommunikatiiviseen

⁴⁸ Huttunen 2014.

⁴⁹ Emt.

⁵⁰ Emt.

⁵¹ Habermas 2001, 97-99.

keskusteluun. Jaetun ymmärryksen, oli se sitten yksimielisyyttä tai yhteisymmärrys erimielisyydestä, edellytyksenä ovat vielä keskustelun osallistujien puheenvuorojen autenttisuus ja vastavuoroisuus.⁵²

Kommunikatiivisen toiminnan teorian toisessa osassa Habermas esittää mallin (kuvio 1), kuinka modernisaation tuloksena inhimillisestä toiminnasta eli elämismaailmasta eriytyy niin kutsuttu järjestelmätaso, jota edustavat talouden ja hallinnon alajärjestelmät. Alajärjestelmät eivät toimi samojen kommunikatiivisten lainalaisuuksien mukaan kuin yksityis- ja julkisuuspiireihin sijoittuva inhimillinen toiminta. Sen sijaan alajärjestelmiä ohjaavat omat välittävät voimat (steering media), joita ovat raha ja valta. Talouden ja hallinnon järjestelmät rakentuvat siis sen mukaan, kuinka raha ja valta välittävät eri toimijoiden välisiä suhteita.⁵³ Tällaisia tyypillisiä toimijoita tai rooleja, joita ihmiset ottavat suhteessa alajärjestelmiin, ovat

1) Työntekijä ja

1a) Hallintoalamainen⁵⁴

Näiden toimijoiden roolit määrittyvät lainsäädännölliselle perustalle ja suhteessa vastaavaan organisaatioon, työnantajaan tai hallintoon. Työntekijän ja hallintoalamaisen toiminta on siis alisteinen julkisen vallan etukäteiselle toiminnalle. Toimijat, siis ihmiset, jotka omaksuvat jomman kumman näistä rooleista, astuvat ikään kuin alajärjestelmän alueelle ja ottavat sen ehdot annettuina. Työntekijät vaihtavat työpanostaan tuloon eli rahaan. Hallintoalamaiset taas vaihtavat veroja eli rahaa julkisiin palveluihin.

2) Kuluttaja

2a) Kansalainen

Kansalaisella viitataan tässä yhteydessä julkisiin asioihin vaikuttamaan pyrkivään toimijaan. Kansalaisten ja kuluttajien roolit määrittyvät myös suhteessa vastaviin organisaatioihin, mutta ne eivät ole samanlaisessa riippuvuussuhteessa. Kuluttajat toki solmivat vaihdantasuhteita ja kansalaiset ovat olennainen osa poliittista järjestelmää, mutta kummankaan rooli ei perustu etukäteiseen lainsäädännölliseen määrittelyyn. Sen sijaan kumpikin rooli perustuu sopimussuhteisiin ja kansalaisoikeuksiin. Tällaiset normit nojaavat sellaiseen yksityisyyden ja julkisuuden alueelle suuntautuvaan toimintaan, joka pohjautuu aiempaan, itsenäiseen arvojen, asenteiden ja mieltymysten muotoutumisen prosessiin. Niiden pohjalta rakentuvat kysyntä ja legitimaatio (Habermasilla alunperin massalajaliteetti), riippumatta ulkoisista tekijöistä, eivätkä hallinnon ja talouden alajärjestelmät voi omia niitä.⁵⁵

⁵² Huttunen 2014.

⁵³ Habermas 1987, 318-322.

⁵⁴ Habermas käyttää termiä asiakas, joka sopisi hyvin nykyaikaiseen hallinnon uusliberaaliin retoriikkaan, mutta koska termiä valtion-, hallinnon- tai kunnanasiakas ei suomen kielessä ole, käytetään vanhahtavuudenkin uhalla hallintoalamaista, joka kuvaa hyvin käsitteen sisältöä.

⁵⁵ Habermas 1987, 318-322.

Elämismaailman institutionaalinen järjestys	Vuorovaikutussuhteet	Alajärjestelmät ohjausmedioineen
Yksityispiiri	<p>1) \xrightarrow{V} Työvoima</p> <p>\xleftarrow{R} Palkka</p> <p>2) \xrightarrow{R} Tavarat ja palvelut</p> <p>\xleftarrow{R} Kysyntä</p>	Talousjärjestelmä
Julkisuuspiiri	<p>1a) \xrightarrow{R} Verot</p> <p>\xleftarrow{V} Julkiset palvelut</p> <p>2a) \xrightarrow{V} Poliittiset päätökset</p> <p>\xleftarrow{V} Legitimaatio</p>	Hallintojärjestelmä

V = Vallan ohjausmedia

R = Rahan ohjausmedia

(mallista on jätetty pois ohjausmedian suuntaa ilmaisevat " -merkinnot)

Kuvio 1. Elämismaailman ja järjestelmän vuorovaikutussuhteet ja ohjausmediat Habermasin (1987) mukaan.

Habermasin mallista puuttuu demokratian käsite sinällään, mutta käytännössä mallin käsitteet rajaavat sen suoraan. Julkisuuspiiriin (joka yhdessä yksityispiirin kanssa käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa) ja hallinnon muodostama alue, jonka toimijoita ovat hallintoalamainen ja kansalaisen, ja joiden väliset suhteet rakentuvat rahan ja vallan ohjaamina, rajaa demokratian alueen inhimillisessä toiminnassa. Käytännöllinen esimerkki voisi kuulua, että mallin mukaan työntekijät maksavat kansalaisen roolissaan veroja, jotta on ylipäätään resursseja toteuttaa julkisia palveluita, joiden yksityiskohdista päätetään hallintojärjestelmän puitteissa. Rajauksen paikkansapitävyyttä voidaan testata tarkastelemalla demokratian suhdetta mallin muihin käsitteisiin. Sen perusteella voidaan huomata, että tällaisella rajauksella demokratia ei kuuluisi inhimillisen toiminnan yksityisten asioiden piiriin, eikä se olisi myöskään lähtöisin vapaaseen vaihdantaan perustuvasta talousjärjestelmän toiminnasta. Jos tämä hyväksytään, niin demokratialle saadaan tarkka paikanmäärittely inhimillisessä toiminnassa. Siten malli antaa ensin vastauksen jälkimmäiseen käsitteenmäärittelykysymykseen demokratian paikasta, joka siis kattaa

sekä julkisuuspiirin eli kansalaisten julkisen keskinäisen kanssakäymisen että hallinnon alajärjestelmän, jossa poliittiset päätökset sekä julkiset palvelut syntyvät.⁵⁶

Ensimmäinen käsitteenmäärittelykysymys koski demokratian tarkoitusta ja tehtävää. Vastaus löytyy tarkastelemalla Habermasin elämismaailma-järjestelmä -mallin vaihtosuhteita demokratian alueella. Sen mukaan massojen uskollisuus ja verot ovat elämismaailman syötteitä hallinnon alajärjestelmälle. Vastavuoroiset palautteet ovat poliittisia päätöksiä ja julkisia palveluita, joista jälkimmäisen voi lukea ensimmäisen osajoukoksi. Näiden syötteiden ja palautteiden välinen suhde eli se, miten ensin mainittu muuttuu jälkimmäiseksi, siis elämismaailman ja hallinnon alajärjestelmän välinen vuorovaikutus, vastaa kysymykseen demokratian tarkoituksesta. Demokratian tehtävän ensimmäiseen puolikkaaseen kuuluu elämismaailman tuotosten kerääminen ja aggregoiminen. Habermas käyttää tässä yhteydessä nykyään vanhahtavan kuuloista massauskollisuuden käsitettä, joka lienee heijastus puoluedemokratian aikakauden sanastosta. Massauskollisuuden sijaan nykyään lienee käytännöllisempää puhua arvoista, asenteista ja mielipiteistä, jotka toki vaikuttavat vaaleissa äänestyspäätösten taustalla, mutta myös vaalien välisessä osallistumisessa. Massauskollisuuden lisäksi demokratian tehtävän ensimmäiseen osaan kuuluu elämismaailman toisen syötteen eli verojen kerääminen ja näiden ohjaaminen hallintojärjestelmän piiriin. Järjestelmätasolla nämä syötteet muuntuvat poliittisiksi päätöksiksi ja julkisiksi palveluiksi, jotka palautuvat järjestelmästä kansalaisten ja hallintoalamaisten käytettäväksi. Tämä palaute on demokratian tehtävän toinen puolisko. Modernissa yhteiskunnassa tehtävää voidaan myös tarkastella monimutkaisuuden kautta, joka asettaa demokratialle vastuun syötteen ja palautteen oikeanlaisesta kohdentamisesta. Näin Habermasin elämismaailma -järjestelmämallin perusteella demokratian tarkoitukseksi voidaan määrittää elämismaailman syötteiden välittäminen hallintojärjestelmälle oikeanlaisten poliittisten päätösten tuottamiseksi.⁵⁷

1.2.2. Tutkimustehtävä

Habermasin mallista voi tehdä huomion, että demokratian toimintakentässä vallitsevat kahdet lainalaisuudet. Ensiksi, elämismaailman osa-alueet, kuten kulttuurin uusintaminen ja sosiaalinen integraatio, rakentuvat yhteisymmärryksen koordinoivan mekanismin varaan. Samaan perustaan nojaa vallan legitimaatio. Vallankäytön oikeutus palautuu kommunikatiiviseen rationaalisuuteen, jota ilmentää toimijoiden välinen pyrkimys yhteisymmärrykseen.

Toiseksi, demokratian tuotosten muotoutumista, aggregoitujen mielipiteiden ja arvojen allokoimista ja muokkaamista päätöksiksi eivät ohjaa yhteisymmärryksen tavoittelu ja kommunikatiivinen rationaalisuus, vaan hallintojärjestelmän ohjausmediat ovat raha ja valta. Sikäli kun raha mielletään yhdeksi valtaresursseista, nämä kaksi ohjausmediaa voi, yksinkertaistuksenkin uhalla, käsitellä pelkästään vallan käsitteen kautta. Näin huomataan, että demokratia rakentuu kahden toisilleen vastakkaisen toimintamekanismin perusteella. Demokratian tehtävän jälkimmäisessä osassa,

⁵⁶ Habermas 1987, 318-322.

⁵⁷ Ibid.

päätösten tekemisessä ja toimeenpanossa, korostuu välineraationaalisuus, johon vallankäyttäjien toiminta käytännössä viime sijassa nojaa.

Esimerkiksi vaalin tai viran kautta demokraattisen mandaatin myöntäminen jollekin ehdokkaalle tekee tästä oikeutetun vallankäyttäjän, ja mandaatti velvoittaa päätösten tekemiseen eli vallankäyttöön⁵⁸. Tällaisen vallankäyttäjän ei tarvitse enää alistaa kaikkia päätöksiä konsensukselle, vaan hän voi käyttää enemmistödemokratian tai asemansa mukaista valtaa. Tarkoituksenmukaisen politiikan toteuttamiseksi vallankäyttäjä pyrkii nyt edistämään edustamiaan arvoja mahdollisimman tehokkaasti. Reaalimaailmassa tähän tehokkuuteen ei kuulu enää loputon järkeen vetoaminen ja vastapuolten vakuuttelu keskustelun keinoin. Vuorovaikutuksen ja kielenkäytön keinovalikoima täydentyä ensin suostuttelulla ja vihjailulla ja voi kärjistyä painostukseen ja uhkailuun asti. Kannustimet kommunikatiivisen rationaalisuuden periaatteiden noudattamiseen poliittiseen päätöksentekoon tähtäävässä keskustelussa ovat ainakin enemmistödemokratiassa vähäiset, sillä vaikka asioista voidaan aina äänestää, lopputuloksen ennustettavuuden vuoksi valtaenemmistöön kuuluvan osapuolen ei tarvitse tinkiä omista eduistaan. Näin selittyy se, kuinka demokratiassakin on mahdollista, että hallinnon alajärjestelmää ohjaavat vallan lainalaisuudet, jotka ovat palautettavissa kielenkäytön strategiseen ja välineelliseen luonteeseen.

Edellä esitetyt demokratian osatekijät ja tehtävä voidaan ilmaista myös yksinkertaistetussa kaavamuodossa. Yhtälön muuttujina ovat demokratian julkisuusperustainen syöte ja hallintojärjestelmässä syntyvä demokratian tuotos.

$$D_j = D_v$$

Kaavassa D_j tarkoittaa demokratian kommunikatiiviseen julkisuuteen palautuvaa kansalaisten tahdonilmaisua, joka ilmenee julkisena mielipiteenä. D_v tarkoittaa demokraattisen vallan käyttöä siten kuin vallan eri lajit vallanjaon eri instituutioissa muotoutuvat vallan tuotoksiksi eli päätöksiksi ja niiden toimeenpanoksi. Kaavan mukaan demokratia on siis tasapainossa, kun järjestelmä tuottaa julkisuuspiirissä syntyvän syötteen mukaisia päätöksiä. Legitimiteetti syntyy kun demokratian tehtävä pääsee toteutumaan häiriöttä, eli hallintojärjestelmä muuntaa moninaisin tavoin ilmenevän julkisen mielipiteen vääristymättä poliittisiksi päätöksiksi. Tämän tasapainon toteutuminen on ratkaisu demokratian kriisiin. Niinpä tutkimuksen tehtäväksi tulee ensin selvittää miksei demokratian julkisuusperustainen syöte muutu ongelmitta päätöksenteon tuotoksiksi ja toiseksi tehdä korjausehdotus, joka estää demokratian aineellisen kriisiytymisen. Teoreettiseksi pohjaksi demokratian julkisuusperustaan syvennyttään tarkemmin luvussa 2. sekä käsitteellisen jäsennyksen että historiallisen tarkastelun kautta. Korjausehdotus demokratian tasapainottamiseksi esitellään luvussa 4.

Sisäisen tasapainon lisäksi demokratian kriisiin voi liittyä myös demokratian alueen ulkopuolisia häiriötekijöitä. Markkinavoimien vallan kasvu on monesti problematisoitu uhka demokratian toteutumiselle. Ääriesimerkki ulkoisesta uhkasta on tietysti väkivallan käyttö järjestyksen

⁵⁸ Ks. Manin, 174.

horjuttamiseksi, joko vallankumouksen, terrorismin tai sotilaallisen voiman muodossa. Tässä tutkimuksessa ei käsitellä kuitenkaan demokratian ulkoisia uhkia, vaan keskitytään kysymykseen sisäisestä tasapainosta. Useat demokratian ongelmia esiintuovat puheenvuorot viittaavat siihen, ettei demokratian julkisuusperustainen syöte pääse muotoutumaan häiriöttä poliittisiksi päätöksiksi, mikä viittaa puolestaan siihen, että kahden toisiaan täydentävän toimintalogiikan muodostamassa kytkennässä on sen sisäisiä häiriöitä. Habermas kutsuu sisäisen kolonisaation sosiopatologioiksi tilanteita, joissa hallinnon järjestelmätason ohjausmedia vaikuttaa elämismaailman kommunikatiiviseen järjestäytymiseen.

Normaalioloissa elämismaailman kulttuurinen uusintaminen perustuu jaetun ymmärryksen tavoitteluun, mutta länsimaisen modernisaatiokehityksen myötä omalakisiksi eriytynyt hallinnon järjestelmä pyrkii laajenemaan ja ulottamaan oman toimintalogiikkansa elämismaailman alueelle. Tämä ilmenee hyvin sellaisissa muodollisissa laeissa, jotka säätelevät sosiaalisia suhteita. Katkos tapahtuu myös toiseen suuntaan kulkevassa prosessissa. Alkujaan lainsäädännön oikeuttivat moraaliset arvot, jotka julkinen mielipide artikuloi. Hallintojärjestelmän eriytyessä elämismaailmasta vallan ohjausmekanismin vaikutuksesta syntyy lainsäädäntöä, joka ei enää perustu moraaliseen vaan proseduraaliseen oikeutukseen. Moraalin ja lainsäädännön yhteys on katkennut. Seurauksena politiikka muuttuu kilpailuksi siitä vallasta, jolla tuo proseduraalinen oikeutus määritellään. Tämän vuoksi järjestelmätason sisäisen kolonisaation sosiopatologioiden ymmärtämisen avain on paikallistaa rajapinta, jossa elämismaailman mediatisoituminen muuttuu sen kolonisaatioksi. Habermas pyrki paikkaamaan Max Weberin länsimaisen modernisaatiokehityksen toimintateoreettisen selittämisen epäjohdonmukaisuuksia kommunikatiivisen toiminnan teoriallaan, jota puolestamme käytämme nyt demokratian toiminnan ongelmien ymmärtämiseksi. Niinpä kohdistamme demokratian tasapainon kaavan empiirisen testauksen siihen rajapintaan, jossa kommunikatiivinen ja välineellinen ohjausmekanismi kohtaavat ja erottavat yhtäällä yhteisymmärrykseen ja toisaalla vallankäyttöön perustuvat toiminnan alueet. Tämä empiirinen rajausta sisältää ajatuksen siitä, että demokratian kriisissä on kyse sellaisesta sisäisen kolonisaation sosiopatologiasta, jossa välineraationaalisuus pyrkii laajenemaan kommunikatiivisuuden alueelle.⁵⁹

Rajapinnan paikallistamistehtävä asettaa tämän tutkimuksen aineistolle vaatimuksen, jonka mukaan sen tulee liittää yhteen julkisuusperiaate ja toisaalta ilmentää vallankäyttöä. Pekka Henttosen mukaan juuri asiakirja- ja arkistoteoria liittää sekä julkisuuden että vallankäytön asiakirjoihin. Tähän kytkökseen perehdytään luvussa 3. Demokratian tehtävän kannalta keskeisiä asiakirjoja ovat järjestelmäpolitiikan agendan muodostavat esityslistat ja pöytäkirjat, jotka dokumentoivat tehdyt päätökset. Asiakirjanhallinto hallinnoi ja arkistoi näitä asiakirjoja asiakirjanhallintajärjestelmiksi kutsuttujen tietojärjestelmien avulla, jotka muodostavat tämän tutkimuksen aineiston.⁶⁰ Luvun 3. lopuksi esitellään ja analysoidaan tutkimusta varten kerätty päätöksenteon tietojärjestelmien havaintoaineisto.

⁵⁹ Habermas 1987, 303-331.

⁶⁰ Henttonen 2015.

Asiakirja- ja arkistoteorian mukaan asiakirjojen ja niitä hallinnoivien tietojärjestelmien perimmäiset tehtävät ovat organisaatioiden ja ihmisten toiminnan dokumentointi, tapahtuneiden asioiden todentaminen ja informaation siirtäminen. Kansalaisten suunnasta informaatio siirtyy normaalisti hallintojärjestelmän päätöksentekoprosessiin asiakirjojen kautta vain määrätyissä tapauksissa, joiden tyyppiesimerkkejä ovat äänestyslippu vaaleissa, kansalais- ja kunnallisaloitteet sekä erilaiset lupa- ja muut hakemukset, kuten esimerkiksi rakennuslupa tai sosiaalietuudet. Hallintojärjestelmästä kansalaisten suuntaan puolestaan asiakirjat ovat laajemmin käytetty viestintämuoto. Järjestelmäpolitiikan päätökset annetaan kansalaisten tietoisuuteen hallinnon verkkosivujen tai virallisten ilmoitustaulujen kautta. Näiden asiakirjojen syntyyn ja muotoutumiseen eivät kansalaiset tyypillisesti osallistu. Asiakirjoilla on siis julkinen luonne päätösten tiedonantoon liittyen, ja vallankäyttöön kytkeytyvä puoli niiden näkymättömissä tapahtuvan sisällöntuotannon osalta.⁶¹

Tämän tutkimuksen metodi noudattelee Risto Kuneliuksen, Elina Nopparin ja Esa Reunasen Media vallan verkoissa -teosta, jossa tarkastellaan vallankäyttäjien mediankäyttötottumuksia haastatteluiden ja tapaustutkimusten kautta. Tutkimuksessa ei niinkään mitata yksittäisten mediatapausten medioitumisen astetta, vaan pyritään yleistäen kuvailemaan median ja vallan keskinäisiä kytköksiä ja yhteentoimivuutta tai konflikteja. Kunelius ym. ovat korostaneet tutkimuksen laadullista aspektia tuomalla medioitumisen syvyyden käsitteen lisäksi olennaisen laadullisen ulottuvuuden. Medioitumisen laatu voidaan jakaa Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teorian pohjalta kahteen erillaiseen logiikkaan, kommunikatiivisuuteen ja välineellisuuteen.⁶² Tämä jako asettuu kitkatta demokratian tasapainotilan kaavaan. Sen mukaan demokratian legitimoiva syöte syntyy kommunikatiivisuuteen perustuvassa avoimessa yhteiskunnassa, ja päätökset saavat lopullisen muotonsa poliittisen ja hallinnollisen järjestelmän suljetun vallankäytön alueella. Jos julkisuusperustainen syöte muuttuu häiriöksi päätöksiksi, demokratia on tasapainossa. Jos näin ei tapahdu, järjestelmä on häiriötilassa. Mahdollisen kriisin voisi selittää vain pysyväluonteinen rakenteellinen häiriö demokratian toimintaprosessissa. Medioitumisen käsitettä tarkastellaan tarkemmin luvussa 2.2.5. ja tutkimuksen metodologia luvussa 3.2.3.

Tutkimuksen rajauksen vuoksi kaikkiin käytettyihin käsitteisiin ei ollut mahdollista syventyä kattavasti. Seuraavassa määritellään lyhyesti ja suoraviivaisesti muutamia tällaisia keskeisiä käsitteitä.

Demokratian tutkiminen edellyttää vallan käsitteen määrittelyä, joka on tieteenalan yksi tutkituimpia teoreettisia ongelmia. C.W. Mills korostaa tulkintaa, jonka mukaan valtaa on kyky päättää yhteiskunnallisten instituutioiden toiminnasta ja niiden resurssien käytöstä. Tällaiset resurssit ovat usein yhteisesti tuotettuja, mutta harvojen kontrolloimia. Juuri instituutiot takaavat vallan jatkuuvuuden ja siten sen merkittävyyden. Michael Mann huomauttaa, että suhde vallankäyttäjien ja vallankäytön kohteiden välillä voi säilyä, kun asetelma nojaa yhteisesti hyväksyttyihin sosiaalisiin normeihin. Vallan luonnetta eri toimijoiden välisenä suhteena on kuvannut Michel Foucault.

⁶¹ Henttonen 2015.

⁶² Kunelius, Noppari & Reunanen 2009, 67-72.

Valtasuhteen altavastaaajaksi identifioituva osapuoli sopeuttaa toimintaansa vallakkaamman osapuolen tahdon mukaiseksi. Talcott Parsons rinnastaa vallan rahaan ja siten pääomaan, jolloin valta saa vaihdon välineen, mediumin, luonteen, joka toistuu myös Habermasin teoriassa. Eliittiteorian mukaan näitä valtaresursseja on kerääntynyt vain pienelle joukolle, joka voi herkästi tehdä järjestelmän toiminnasta epädemokraattista, mutta tehokkaasti toimivaa. Eliittiteoriaa kyseenalaistaa pluralistinen demokratiakäsitys, jonka mukaan yhteiskunnan tasapainoa ylläpitää se, että valtaresurssit ovat jakaantuneet eri ryhmille. Kunelius ym. huomauttavat, että erilaiset vallan käsitteenmäärittelyt tai tulkinnat eivät välttämättä sulje toisiaan pois.⁶³ Ensisijaisesti käytämme vallan käsitettä tässä tutkimuksessa sen institutionaalisessa mielessä, erilaisten päätöksentekovelinten kykynä päättää budjeteista, laeista ja julkisten palveluiden ja toiminnan sisällöistä.

Kunelius ym. huomauttavat, että vallan resurssien pysyvä epätasainen jakautuminen edustaa itsessään valtaa. Jos valta olisi jaettu tasan, sitä olisi mahdoton tai vaikea käyttää.⁶⁴ Tulkitsemme tätä niin, että demokratian kannalta vallan tasajako olisi ihanteellista, sillä silloin kaiken demokraattisen toiminnan pitäisi perustua sopimiseen, eikä vallankäytön legitimitetti olisi lainkaan yhtä merkittävä ongelma kuin nykyisellään. Tilanne muistuttaisi Rousseau'n ajatusta yhteiskuntasopimuksesta, jossa jokainen kansalainen haluaa vapaasta tahdostaan liittyä osaksi yhteiskuntaa saavuttaakseen yhdessä enemmän⁶⁵.

Politiikan käsitettä käytetään tässä tutkimuksessa erityisesti järjestelmäpolitiikan merkityksessä, kuten Juha Herkmanin teoksessa *Politiikka ja mediajulkisuus*. Järjestelmäpolitiikkaan kuuluu virallinen, julkishallinnollinen ja muiden muassa julkisuuslain mukainen päätöksenteko. Sen keskeisiä toimijoita ovat hallinnon virkamiehet ja vaaleissa valitut päättäjät eli luottamushenkilöt tai poliitikot ja näiden taustavoimina puolueet sekä sidosryhminä kansalaiset, media, eturyhmät ja muut intressijärjestöt. Julkisuusteoreettisesti järjestelmäpolitiikan raja-alue osuu hyvin yksin julkisen vallan kanssa, tuomiovalta poislukien.

Tutkimuksen teoreettisena haasteena on kytkeä normatiivinen julkisuusteoria nykyaikaiseen, informaation vallankumouksen aikaiseen julkisuusmalliin. Herkmanin mukaan julkisuusteoreettiset ihanteet tarjoavat tärkeän ideaalin, jota pitää tavoitella:

“Utopia avoimen kansalaisyhteiskunnan ja demokratian kehittämisestä on tavoite, jolla politiikan kipinä voi ylipäättään pysyä hengissä.”⁶⁶

Empiirisen todellisuuden ymmärtäminen edellyttää kuitenkin julkisuuden rajojen tunnustamista, eikä teoreettisiin ideaaleihin pidä lukittautua kiinni.⁶⁷ Sen vuoksi ennen tutkimushypoteesien ja tarkkojen tutkimuskysymysten muotoilua tutustumme pääosin Habermasin *Julkisuuden rakennemuutos* -teoksen kautta julkisuuden historialliseen muotoutumiseen ja teoreettiseen malliin

⁶³ Kunelius ym. 2009, 18-31.

⁶⁴ Emt., 18-31.

⁶⁵ Rousseau 1997.

⁶⁶ Herkman 2011, 92-93.

⁶⁷ Ibid.

julkisuuden pohjapiirroksista sekä rakenteellisen muuttumisen ehdoista. Yksityisyyden ja julkisuuden alueet sisältävän pohjapiirroksen kautta pääsemme kiinni demokratian tehtävän toteutumisen edellyttämään politisoitumisen käsitteeseen. Demokratian tilaan liitetty kritiikki vallankäytön sulkeutuneisuudesta ja läpinäkyvyyden puutteesta johdattaa meidät kuitenkin päivittämään julkisuusmallin vastaamaan sitä muutosta, jonka nykyaikainen avoin verkkojulkisuus on käynnistänyt. Päivitetty julkisuusmalli muotoutuu luvun 2 lopussa tutkimushypoteesiksi, jonka avulla pyritään selvittämään, onko järjestelmäpolitiikan päätöksenteko avointa vai suljettua. Tarkka kysymyksenasettelu saadaan avoimen päätöksentekokäytännön⁶⁸ ja ideaalin puhetilanteen teorioista⁶⁹, joista voidaan johtaa muodolliset edellytykset normatiivisen julkisuusihanteen toiminnalle. Tutkimuksen lopuksi pohditaan demokratian tasapainon parantamista päätöksenteon tietojärjestelmien avoimuuden kautta. Tutkimuksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoittelemiseksi pohdinta konkretisoidaan ehdotukseksi avoimen päätöksenteon tietojärjestelmästä.

⁶⁸ Tuomisto ym. 2014.

⁶⁹ Habermas 2001, 97-99.

2. AVOIN YHTEISKUNTA⁷⁰

2.1. Porvarillisen julkisuuden syntyhistoria

Julkisuuden ymmärtäminen tai jopa sen olemassaolo ei liene mahdollista ilman yksityisyyden käsitettä. Jako yksityiseen ja julkiseen on peräisin jo antiikista. Julkisuus ilmeni sekä konkreettisesti, julkisina paikkoina kuten *loci communes*, *loci publici*, yhteisenä kaivona tai torina, *agora*, että abstraktiona, kuten hallinto tai valtio, *res publica*, jota jo Ciceron tiedetään käyttäneen antiikin aikana.⁷¹

Kahtiajako yksityiseen ja julkiseen säilyi antiikin ajoilta keskiajan yli roomalaisen oikeuden kannattelemana termeinä *privatus* ja *publicus*. Yhteiskunnallisessa merkityksessä tämä kahtiajako alkoi muuttua merkitykselliseksi uudella ajalla. Yhä laajemmalle ulottuva kaupankäynti Euroopassa ja sen ulkopuolella auttoi taloudellisia toimijoita irrottautumaan feodaalisesta, alueellisten hallitsijoiden vallankäytöstä. Kaukomaiden kauppakomppanoiden varustaminen ja siirtomaista saadut rikkaudet sekä taloudellisten intressien puolustaminen vaikuttivat kansallisvaltiokehitykseen. Pysyvät armeijat vaativat jatkuvia tuloja sekä pysyvää hallintoa. Tämä edellytti tehokkaan veronkannon organisointia, joka johti modernin verovaltion syntyyn. Julkisten menojen budjetti erotettiin hallitsijan henkilökohtaisesta budjetista.⁷²

Hallitsijoiden yksinvaltaisesti asettamat taloudelliset rasitteet ja verotus saivat kaupunkien nousevan porvariston ja ulkomaankauppaa harjoittavan suurporvariston yhdistämään voimansa yhteistä vihollista vastaan. Yksityisten toimijoiden yhdistyminen edellytti toimivia viestintäkanavia, joiden avulla porvariston edustajat tavoittivat toisensa. Kaupankäyntiä palvellut viestiliikenne kehittyi kirjapainotekniikan avittamana vähitellen sanomalehdistöksi, kun viestinvälityksen rajakustannus madaltui teknisen innovaation ansiosta, ja uutisille alkoi löytyä kaupallista kysyntää. Habermas kutsuu kirjalliseksi tai porvarilliseksi julkisuudeksi tätä julkisuuden alkuperäistä muotoa, jonka välittämään julkiseen keskusteluun porvarillisen yhteiskunnan jäsenet osallistuivat suoraan yksityishenkilöinä tuoden esiin omia näkemyksiään.⁷³ Toinen Habermasin huomionarvoinen julkisuusmuoto, näyttävä tai edustava julkisuus, on taas eräänlainen julkisuuden antiteesi. Se viittaa esiintymiseen, koreiluun ja näyttäytymiseen julkisuuskuvan kiillottamiseksi pinnallisten intressien vuoksi, mikä ilmeni erityisesti hovien tapakulttuurissa.⁷⁴

⁷⁰ Niiniluoto 2015. Myös Karl Popper on käyttänyt otsikkotasolla käsitettä avoin yhteiskunta. Tässä tapauksessa yhtäläisyys on kuitenkin syntynyt sattumanvaraisesti.

⁷¹ Habermas 2004, 24; Kaid 2004, 340.

⁷² Habermas 2004, 24-43.

⁷³ Emt., 42-50

⁷⁴ Habermas 2004, 26-34.

Institutionaalisesti tarkasteltuna keskiajalla syntyivät sekä julkinen valta että kansalaisyhteiskunta, jonka muodostaa yksityisten toimijoiden yhteiset asiat ja keskinäinen vuorovaikutus. Julkisen vallan vastakohtaksi asettui julkiseen valtaan kuulumattomien ja sille alisteisten yksityishenkilöiden joukko eli yleisö. Kaavio 2. esittää Habermasin alkuperäisen mallin yksityisyyden ja julkisuuden alueista sekä yksityis- että julkisuuspiireistä.⁷⁵



Kuvio 2. Yksityisyyden ja julkisuuden pohjapiirros Habermasin (2004) mukaan.

Julkinen valta huomasi jo varhain orastavan sanomalehdistön merkityksen. Siinä, missä uutisissa oli aiemminkin tiedotettu hallitsijoiden vierailuista, oli luonnollinen yhtymäkohta näyttävän julkisuuden ja uuden julkisuuden yhtymäkohdaksi. Uutisten yhteyteen esivalta saattoi antaa "hallitsijan määräyksiä alamaisten parhaaksi". Hallinto valjasti tiedotustoiminnan tehokkaasti omaan käyttöönsä, joskus jopa ilmoitustoimistoja haltuunottamalla, muuttamalla ilmoituslehtiä "virallisiksi lehdiksi" ja aloittamalla tiedotustoiminnan sääntelyn. Aluksi sääntely koski sitä, mitkä uutiset olisi tarpeellisia saattaa yleisön tietoisuuteen, mutta myöhemmin sääntely kääntyi rajoittamaan sitä, mitä lehdet eivät saaneet julkaista.⁷⁶ Herkmania mukaillen, varhaisista uutisvälineistä oli tullut esimoderni hallitsijan ja alamaisten rajapinta, joka erotti suljettua, yksityisluontoista vallankäyttöä ja yleisölle näkyvää julkisuutta.⁷⁷

Kirjallinen julkisuus kehittyi alkujaan palvelemaan taloudellisten intressien ilmaisua. Sen ohella erityisesti oppineet kaipasivat tilaa omien pohdintojensa levittämiseksi laajemmalle yleisölle. Historiankirjoitukset, kirja-artikkelit ja kulttuuriartikkelit synnyttivät uutisia syvällisemmän ja pitkäällisemmän kirjallisen viestinnän lajityypin, joka merkitsi aikakausilehdistön syntyä 1600-luvun lopulta alkaen. Oppineiden älyllinen aikakausilehdistö ja porvareiden elinkeinoiniin kytkeytyvä sanomalehdistö kehittyivät 1700-luvun kuluessa julkisen keskustelun areenaksi. Periaatteessa kuka tahansa saattoi tarjota ajatuksiaan julkaistavaksi. Keskustelu lehtien artikkeleista jatkui

⁷⁵ Habermas 2004, 42-43, 60.

⁷⁶ Emt., 47-48.

⁷⁷ Herkman 2011, 33.

kahvilasalongeissa, kirjakerhoissa ja yksityisseuroissa, kunnes seuraava keskustelukierros alkoi alusta sanoma- tai aikakauslehdien seuraavan numeron ilmestyessä.⁷⁸

1700-luvun kuluessa päivä- ja viikkolehtien levikki laajeni. Henkilökohtaisesta kirjeenvaihdosta kehittyi uusi, sosiaalisesti merkittävä vuorovaikutuskanava. Myös julkinen kirjastolaitos alkoi vakiintua, sekä useita tilauskirjastoja, kirjaklubeja ja lukupiirejä syntyi. Keskustelu ei mahtunut ja rajautunut enää pelkästään porvarillisiin tiloihin, kuten kahvisalonkeihin ja pöytäseuroihin. Lehtien välittämä julkisuus riitti pitämään yhteisöä koossa. Nykyaikaisen median varhaisin ilmentymä oli saanut alkunsa ja sen tuottajat sekä kuluttajat tulivat yhteiskunnan porvarillisesta kerroksesta.⁷⁹

Se, minkälaiset ajatukset keräsivät kulloinkin eniten kannatusta, muodostivat julkisen mielipiteen. Koska kuka tahansa pystyi suhteellisen vaivattomasti osallistumaan julkiseen keskusteluun, julkisuudesta muodostui kilpailevien ajatusten kamppailuareena. Voittajaksi selviytyivät sellaiset kannat, jotka parhaiten kestivät muiden kritiikin. Keskustelijat alkoivat viitata julkiseen mielipiteeseen tai sen sisarkäsitteisiin eri yhteyksissä. Käsitettä *general opinion* käytti Edmund Burke Pohjois-Amerikan siirtokuntien itsenäiseksi julistautumisen yhteydessä. Hän korosti yleisen mielipiteen merkitystä kansalaisten perusvapautena ja siten lainsäädännön oikeutuksena ja laadun takeena.⁸⁰

Runollisen kuvauksen yleisen mielipiteen synnystä antaa Tatu Vaaskivi historiallisessa romaanissaan *Loistava Armfelt*.

*“Yleinen mielipide luotiin alhaalla, suuren yhteiskuntarakennuksen kellareissa. Se virkosi eloon puusepänverstaissa, höylän suhinassa ja liiman hajussa. Se iti sataman anniskelupaikoissa, nokisissa pajoissa, joissa sepät ja oppipojat puuhasivat kuin peikot loimottavan tulen hohteessa. Sitä viljeltiin maalarinvestaissa ja nahkurin parkkitiinujen vaiheilla, loukuttavien kangaspuiden, palttinan läpi liitelevän neulan, kaartuvien tynnyrinvanteiden ja koreiksi punoutuvien olkien ääressä. Kaikki, mitä Tessinin palatsissa, Drottningholmin huvilinnassa tai Hagan kuninkaanpaviljongissa tapahtui, herätti kaukaa Tukholman laidoilta kumean kaiun.”*⁸¹

Jo ennen Burkea Rousseau oli käyttänyt käsitettä *volonté générale*, mutta ei järki- vaan tunneperäisessä merkityksessä. Rousseau kritisoi julkisuuden areenalla esiintyviä manipulatiivisia vaikuttamispyrkimyksiä, ja piti totena ja oikeudenmukaisena siksi sitä, mikä oli ihmisillä sisällään, eikä tullut vääristyneeksi julkisuuden näyttämöllä. Rousseauin yleistä samaistuu *opinion publique*, joka artikuloidaan kestokansankokouksessa, ilman poliittisten erityisetujen ajamiseksi tarvittavia ei-julkisia keskusteluita.⁸²

Ajatusten älylliseen julkiseen puntarointiin perustuvassa merkityksessä käsite *public opinion* esiintyi Oxford Dictionaryssä ensi kertaa vuonna 1781. Saksalaisessa kirjallisuudessa termi

⁷⁸ Habermas 2004, 50-52, 118.

⁷⁹ Emt., 87-89.

⁸⁰ Emt., 148-150.

⁸¹ Vaaskivi 1939, 72.

⁸² Habermas 2004, 152-154.

öffentliche Meinung esiintyi ensimmäistä kertaa 1793.⁸³ Julkisuuden poliittisen tehtävän muodostumista kuvaa Habermasin mukaan G.W. Hegelin aikalaiskuvaus: "Sitä, minkä on nykyisin määrä vallita, ei saata voimaan enää väkipakko eikä suuremmin myöskään tottumus tai tapa; varsinaisesti sen saattaa voimaan ymmärrys ja perustelu".⁸⁴

Valistusihanteet ja poliittinen kirjallinen julkisuus asettuivat vanhaa valtajärjestystä vastaan yhä kärjekkäämmin 1700-luvun kuluessa. Aika osoittautui kypsäksi uudistuksille vuosisadan loppupuolella. Ruotsi-Suomi sääti ensimmäisenä valtiona painovapauden takaavan julkisuuslain.⁸⁵ Yhdysvaltojen itsenäistyessä sanavapaus- ja kansalaisoikeudet saivat perustuslaillisen aseman. Ehkä merkittävimpana uudistuksena Habermas pitää Ranskan suuren vallankumouksen seurauksia, joiden myötä julkinen keskustelu institutionalisoitiin parlamentaariseksi lainsäädäntöelimeksi tasavaltalaisen hallitusmuodon turvaamana.⁸⁶

Julkisuuden syntyhistoriaa tarkasteltaessa on hyvä huomata, että kirjapainotaito kehitettiin jo paljon ennen 1700-lukua ja kirjeitä on kirjoitettu jo vuosituhansia. Olennainen kriteeri uuden viestintämuodon yhteiskunnalliselle synnylle ei riipu sen teknisestä olemuksesta, vaan sosiaalisesta merkityksestä. Postista ei kannata puhua ennen kuin valtaosa väestöstä pystyy lähettämään ja vastaanottamaan kirjeitä, eikä lehdistöstä ennen kuin säännöllinen uutisvälitys on julkisesti laajan yleisön saatavilla.⁸⁷ Ratkaisevaa on, että riittävän laaja joukko kansalaisia käyttää jotakin viestintämuotoa riittävän usein.

Vielä uuden ajan alussa julkista valtaa käyttäneet instituutiot olivat ruumiillistuneet hallitsijoihin, jota ilmentää hyvin esimerkiksi Ranskan Louis XIV sanomaksi esitetty lausahdus "valtio olen minä". Parlamentarismin alun myötä julkinen valta institutionalisoitui ensi kertaa tavalla, joka ei vain sallinut vaan nimenomaisesti perustui julkiselle, siis kaikille avoimelle keskustelulle -ainakin teoriassa. Rakentavaksi tarkoitettuun, osapuolten väliseen keskusteluun perustuva lainsäädäntöelin merkitsi yhteiskunnan avautumista erilaisille, vaihtoehtoisille mielipiteille ja arvoille, auktoriteetin julistaman totuuden sijaan. Kun tätä julkista keskustelua tarkastelee riittävän etäältä, se näyttäytynee hyvinkin todennäköisesti rationaaliselta neuvottelulta tai kamppailulta materiaalisista eduista. Sen sijaan jos tarkasteltaisiin yksittäistapauksia aivan läheltä, rationaalisten reaktioiden ohella hallitsijoiden veronkorotukset, yritysten takavarikoinnit, liiketoimintakiellot ja muut sanktiot ovat oletettavasti herättäneet yksilötasolla enemmän tunnepitoista vastustusta. Yleistäen, parhaimmillaan julkinen keskustelu voi toimia prosessina, joka skaalaa rajoitetusti rationaalisen tunnepitoisen kritiikin yksittäistapauksista järkipäiseksi yleisyydeksi. Yksilö tarvitsee tilan purkaa emootiot, mutta yhteisö tarvitsee koossapysyäkseen ja kehittyäkseen tilan emootioiden järkipäiselle käsittelylle, sillä emotio on jotain henkilökohtaista kun taas järki pyrkii puntaroimaan ja tasapainottamaan eri näkökulmat. Habermas muotoilee eron niin, että järki syntyy keskustelun

⁸³ Habermas 2004, 150-159.

⁸⁴ Emt., 180.

⁸⁵ Arolainen 2011.

⁸⁶ Habermas 2004, 156.

⁸⁷ Emt., 40.

myötä, kun taas valta ilmentää kapea-alaista yksityistä etua.⁸⁸ Rousseaulle nämä vastavoimat olivat *voluntas* ja *ratio*.⁸⁹

⁸⁸ Habermas 1987, 326-327.

⁸⁹ Habermas 2004, 152-154.

2.2. Modernin kauden mediajulkisuus

2.2.1. Mediajulkisuus

Habermasin mukaan kulttuuria tuottavan, kirjallisesti keskusteleavan porvarillisen julkisuuskulttuurin aikakausi päättyi sanomalehdistön kaupallistumiskehityksen myötä. Pääomia hallinnoivat lehtien kustantajat kaappasivat toimituksilta sisällöllisen vallan ja ohjasivat lehtiä voitontavoitteluun lehdistön perinteisen kriittisen tehtävän sijaan. Massoille suunnatut ja sisällölliset kevyet joukkotiedotuksen muodot, kuten viihteellisyyttä korostaneet pennilehdistö ja keltainen lehdistö edistivät yleisön muuttumista kulttuuria tuottavasta toimijasta kulttuuria kuluttavaksi massaksi. Sähköisten viestinten aikakaudella osallistumismahdollisuus julkiseen keskusteluun kapeni entisestään, sillä radiossa, televisiossa eikä elokuvassa ollut käytännöllisesti katsoen yleisönosastoa.⁹⁰

Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teoriaa ja sisäisen sosiopatologioiden käsitettä soveltaen, rahan valta oli kolonisoinut kommunikatiivisesti toimivan julkisuuskulttuurin muodon. Aiempi periaate, jossa kuka tahansa voi osallistua ajatustensa julkiseen ilmaisuun, ei enää toteutunut kaupallisesti toimivien viestintäyritysten hallitessa markkinaa tarjoamalla rahvaalle kirjallisia sirkushuveja. Massakulttuurin aikakaudella kulttuuria tuottava yleisö oli muuttunut kulttuuria kuluttavaksi yleisöksi. Uusi julkisuusmuoto perustui sen yhtenäistävään ja tasapäistävään voimaan. Julkisuuden toimintakyky sen poliittisen tehtävän suhteen oli rapautunut. Massakulttuurinen julkisuus ei kyennyt enää toimimaan julkisen tahdonmuodostuksen areenana, eikä kytkemään yleistä mielipidettä lainsäädäntöön tai mahdollistamaan vallankäytön kritiikkiä samalla tavalla kuin porvarillisessa julkisuusmallissa.⁹¹

Julkisuudesta oli tullut kapeiden erityisetujen kilpalaulannan näyttämö, järkipäisen keskustelun vaipuessa taka-alalle. Yhteiskunnalliset toimijat, erilaisten etujen ajamista varten järjestäytyneet yhdistykset, nojasivat valtioon tavoitteidensa toteuttamiseksi. Vastaavasti, valtio ulotti toimintansa liberaaliin aikakauteen verrattuna ennennäkemättömällä tavalla yksityisyyden alueelle. Tämä ilmeni esimerkiksi yksityisasioita sääntelevien lakien, kuten kuluttajansuojan, työoikeuden tai vuokrasuhteen sääntelyn muodossa. Se ilmeni myös hyvinvointivaltion ensimmäisten tunnusmerkkien kuten sosiaaliturvan järjestämisen muodossa. Valtiollista valtaa käyttävät puolueet kosiskelevat ajoittain äänestäjiä, ja pyrkivät vaikuttamaan näiden yksityiseen mielipiteenmuodostukseen. Työläiset taas järjestäytyvät ammattijärjestöiksi, ja pyrkivät käymään aiemmin yksityisoikeudelliset työsopimusneuvottelunsa julkisen vallan alueella. Porvarillinen julkisuusmalli, jossa yksityisyyden alue ja julkisuuden alue olivat selvästi erillään, menetti

⁹⁰ Habermas 2004, 245-250, 271-276

⁹¹ Emt., 257-259.

merkityksensä ja julkisuuspiiri korvaantui uudella uuspolitisoituneella sosiaalisella piirillä, jossa valtio ja yhteiskunta eivät enää olleet selvästi erotettavissa.⁹²

Tämän julkisuusmuodon muutoksen yhteydessä on hyvä kiinnittää huomiota sen taustalla vaikuttaneisiin rakenteellisiin seikkoihin, ja niiden yhtymäkohtiin porvarillisen julkisuuden syntyyn. Habermasin kuvaamassa julkisuuden dialektiikassa voidaan nähdä uuden julkisuusmuodon syntyneen samojen tekijöiden vaikutuksesta kuin porvarillinen julkisuus oli syntynyt aiemmin. Ensin luokkajaon mukaan tarkasteltuna, vanhan vallan eli omistavan luokan ja olemassaolevan järjestyksen haastajien, eli työväenluokan välinen vastakkainasettelu oli tasoittunut niin, että taloudellisesti riippuvassa asemassa olevan osapuolen edunvalvontapyrkimysten täydellinen sivuuttaminen tai yksituumainen vaientaminen ei enää onnistunut taloudellisen vallan haltijoilta. Riittävän suurella osalla yhteiskunnallisen ristiriidan altavastaajaosapuolen edustajista oli mahdollisuus hyödyntää aiempaa tehokkaampaa viestintäteknologiaa. Tällä kertaa epäkohdat eivät kanavoituneet julkisuuteen porvarillisten kahvisalonkien ja kirjallisuuspiirien vaan työväenkirjallisuuden ja vasemmistolaisen puoluelehtien muodossa. Julkisuusmuodon päivittymisen kaavan osina ovat siis ensin yhteiskunnallinen ristiriita, jossa osapuolten voimasuhteet eivät ole liian eriarvoiset, vaan riittävän tasaiset. Toisena ainesosana on uusi viestintäteknologia, jonka toinen osapuoli ottaa käyttöön yhteiskunnallisten epäkohtien esiintuomiseksi. Uuden viestintäteknologian osoittautuessa vaikuttavaksi, täytyy myös toisen osapuolen reagoida julkisuustaistoon uudella areenalla. Jos uusi väline tai tapa vakiintuu laajalti, voidaan julkisuusmuodon katsoa uudistuneen.⁹³

Sekä Herkman että Kunelius ym. kritisoivat Habermasin tulkintaa modernin mediajulkisuuden julkisuutta ja erityisesti sen poliittista tehtävää vääjämättä rapauttavasta luonteesta. Median vaikutusta yhteiskuntaan ja niiden välistä suhdetta tulisi tulkita ei-normatiivisesti arvovapaan ja analyttisen tarkastelun mahdollistamiseksi.⁹⁴ Tähtäämme tähän tarkastelemalla seuraavaksi median ja mediajulkisuuden käsitteitä, tehtäviä ja ominaisuuksia, jotta voimme rakentaa puhtaalta pöydältä tämän tutkimuksen edellyttämän (media)julkisuuden ja vallankäytön välisen suhteen toimintalogiikan.

Sähköisiin viestimiin ja lehdistöön alettiin viittaamaan termillä media 1920-luvulta alken.⁹⁵ Sana on monikkomuoto latinankielen sanasta medium, joka tarkoittaa ”välissä olevaa” tai ”välittävää”. Herkmanin mukaan

*”media tarkoittaa kaikkia viestinnän muotoja, joissa viestintä tapahtuu jonkin välittävän teknologian avulla.”*⁹⁶

Medialla voidaan viitata yleisesti tiedonvälitysorganisaatioihin sekä lisäksi yhä useampiin konkreettisiin käyttötapoihin. Puhekielessä yksittäinen toimittaja henkilönä tai paikallinen lehtitalo

⁹² Habermas 2004, 257-261.

⁹³ Emt.

⁹⁴ Herkman 2011, 33-35; Kunelius ym., 61-63.

⁹⁵ Wikipedia 2016d, Media (communication).

⁹⁶ Herkman 2011, 18-20.

voivat olla medioita. Konkreettisen ilmentymän sanalle antaa näiden organisaatioiden tuotokset, eli se esine, joka välittää viestiä, kuten sanomalehti tai abstraktimmin televisio. Television tapauksessa laitteen lisäksi myös lähetys sinällään on media, varsinkin mainostajille mainosaikaa myytäessä. Saman käyttötavan konkreettisempi versio on kadunvarsien mainostolpat ja urheilutapahtumissa erilaiset pinnat jäältä peliasuihin ja laitoihin. Tietotekniikan kehityksen myötä median käyttötavat ovat lisääntyneet entisestään ja joukkoon kuuluvat ainakin cd-levyt, usb-muistit, kovalevyt ja muut tietoa tallentavat tai siirtävät välineet.⁹⁷ Myös tietokoneohjelmat ja koneluettavassa muodossa tallennettu data voidaan mieltää digitaalisiksi mediaksi.⁹⁸

Median olemassaolo liittyy olennaisesti julkisuuteen, mutta ne eivät ole synonyymeja. Alkujaan kaikki julkinen ei ollut median välittämää. Kansankokoukset ja toripuheet ovat aina olleet luonteeltaan julkisia, mutta ne ovat tavoittaneet suoraan vain läsnäolevat.⁹⁹ Ennen tiedonsiirtotekniikoiden kehittymistä tieto tällaisista tapahtumista on välittynyt ihmiseltä toiselle niin kutsutun ”puskaradion” turvin. Se on hyvin inhimillinen ja luontainen viestintäverkko, jossa tieto tai huhut ja kuulopuheet siirtyvät eteenpäin kasvatusten ilman erillistä välittävää teknologiaa. Samalla kuitenkin törmätään niin kutsuttuun ”rikkinäisen puhelimen” ongelmaan. Jokaiseen viestin toistoon kuuluu riski sanoman muuttumisesta joka asteittain voi lopulta muuttaa viestin merkityksen tunnistamattomaksi ja kääntää alkuperäisen jopa ylösalaisin. Tämän ennaltaehkäiseminen välittämällä tieto mahdollisimman autenttisesti eteenpäin voidaan nähdä yhdeksi perusteluksi median tarpeelle.

Median ja julkisuuden käsitteellinen raja on havaittavissa helposti myös verkon aikakaudella. Internetissä kaikki viestintä on välittynyttä, mutta kaikki verkossa ei välttämättä kuitenkaan ole julkista. Julkisuudelta piilossa on ainakin lähtökohtaisesti henkilökohtainen sähköposti ja suuri osa pikaviestinnästä sekä organisaatioiden intranetit. Samoja teknologioita ja palveluita voidaan käyttää kuitenkin myös julkisesti, jos käyttäjä niin haluaa. Www:n alkuaikoina 90-luvulla suosittu uutisryhmät ja monet sähköpostilistat sekä 2000-luvulla Twitter edustavat lähtökohtaisesti julkisia viestintätapoja. Julkisuuden ja yksityisen tapauskohtaista häilyvyyttä kuvaa Herkmanin käyttämä semijulkisen käsite, joka ilmentää sitä, kuinka viesti on julkinen enemmän tai vähemmän tarkkaan rajatulle käyttäjajoukolle. Tästä esimerkkeinä voivat olla Facebook ja Instagram, joissa seuraajien, asetusten ja uutissyötteiden hallitsemattomuuden vuoksi päivityksen julkaisijalla on todennäköisesti suuntaa-antava käsitys päivityksen näkyvyydestä, mutta ei voi olla aivan tarkkaa tietoa kenelle viesti lopulta näkyy tai ei näy. Valtavirta Internetin sisällöstä on kuitenkin kaikille avoimia verkkosivuja, jotka muodostavat verkkojulkisuuden.¹⁰⁰

Modernilla kaudella median välittämä viestintä on tullut jokapäiväiseksi osaksi yksilöiden, yhteiskunnan ja politiikan kokemuspäiriä. Ihminen, joka haluaa seurata ympäröivän maailman tapahtumia, on tullut riippuvaiseksi mediasta. Voidaan puhua jopa mediayhteiskunnasta ja mediakulttuurista, jossa media vaikuttaa elämäntapaamme. Mediajulkisuudesta on tullut julkisuuden keskeisin ja tärkein muoto. Median vaikutus voidaan liittää politiikan lisäksi

⁹⁷ Herkman 2011, 18-20.

⁹⁸ Wikipedia 2016a, Digital media.

⁹⁹ Herkman 2011, 33.

¹⁰⁰ Emt., 21-22.

yhteiskuntaan, kulttuuriin ja yksilöiden elämismaailmihin sinänsä. Toisaalta, median merkittävyystään huolimatta, media ei ole yhtä kuin julkisuus, eikä käsitettä voi julkisuuteen palauttaa. Myös median ulkopuolella on elämää yhä edelleen.¹⁰¹

Mediajulkisuuden tehtävien tyypittely riippuu valitusta näkökulmasta. Esimerkiksi Hannu Nieminen katsoo asiaa yksilön tarpeiden, identiteetin ja ymmärryksen kannalta.¹⁰² Demokratian tasapainon kannalta mediajulkisuutta voi tarkastella käytännöllisesti suhteessa päivänpolitiikkaan tai abstraktimmin suhteessa demokratiaihanteisiin. Herkmanin mukaan mediajulkisuuden tehtävinä suhteessa edustukselliseen demokratiaan on¹⁰³

1. välittää mahdollisimman monipuolista informaatiota kansalaisten ja politiikan toimijoiden välillä ja lisätä kansalaisten politiikkatietämystä
2. politiikan toimijoiden kontrollointi
3. toimia politiikan keskustelufoorumina, jossa eri ryhmät, vähemmistöt mukaanlukien, pääsevät esille

Kunelius ym. mukaan journalistien ammatikunnan itseymmärrykseen kuuluu heidän tehtävän ymmärtäminen samansuuntaisesti. Näin mediajulkisuus saa normatiivisen merkityksen, joka on hyvin samansuuntainen Habermasin porvarillisen julkisuusihanteen kanssa.¹⁰⁴ Herkmanin mukaan ainakin Suomessa media välittää politiikasta monipuolista informaatiota, ja kysymys onkin enemmän siitä, jaksako lukija seurata kaikkea tarjolla olevaa tietoa. Jos vastaus on kyllä, niin media mahdollistaa kyllä politiikan tapahtumien seuraamisen ja ajankohtaisista asioista perillä olemisen. Sen sijaan tarjoaako media riittävän monipuolista informaatiota pelkkää politiikan seuraamista syvällisemmälle kriittiselle keskustelulle, onkin toinen ja empiirisen tutkimuksen havaintojen mukaan ongelmallisempi kysymys. Median toisen ja kolmannen, kriittisen tehtävän tarkasteluvälineeksi Herkman soveltaa Jesper Strömbäckin medioitumisteoriaa, johon palaamme myöhemmin tässä luvussa.¹⁰⁵

Demokratian tasapainon ja sen julkisuusperustaisen syötteen muodostumisen kannalta olennaista on, että mediajulkisuuden tehtävät ovat samansuuntaiset kuin demokratian tehtävät. Kummankin tehtävänä on erilaisten mielipiteiden, puheenvuorojen ja hiljaisempienkin äänien kuuluviin tuonti mieli- ja pakkovaltaa vastaan, vallankäytön oikeudenmukaisuuden ja järkipäisyyden toteutumiseksi. Demokratiassa tämä kanavoituu ensisijaisesti vaalien, mediajulkisuudessa kriittisen journalismin kautta. Sanan- ja lehdistönvapaus ovatkin niin keskeinen osa demokratian toimintaa, että esimerkiksi kansainvälisissä demokratiamittauksissa ne muodostavat olennaisen osan arviointia.¹⁰⁶

¹⁰¹ Herkman 2011, 18-26.

¹⁰² Nieminen 2006, 34.

¹⁰³ Emt., 55-57.

¹⁰⁴ Kunelius ym. 2009, 61.

¹⁰⁵ Emt.

¹⁰⁶ Kts. esim Puddington 2015.

2.2.2. Julkisuuden tasot ja pinnat

Herkman mukailee John B. Thompsonia tehdäkseen dikotomisen jaottelun näkyvään ja piilossa olevaan. Media voi nostaa piilossa olevia asioita näkyviin mediajulkisuuteen, kaikkien nähtävälle ja arvioitavaksi.¹⁰⁷ Tällaista kahtiajakoa ilmaisuvoimaisemman tavan julkisuuden rakenteen ymmärtämiseksi tarjoaa Hannu Niemisen erittely julkisuuden kolmeen tasoon, jotka ovat mediajulkisuus, arkijulkisuus ja sisäpiirijulkisuus. Arkijulkisuuden aiheet tulevat ihmisten yhteisesti jakamista kokemuksista ja tapahtumista. Sen aineksina voivat olla oman yksityiselämän kokemukset tai yleisesti tiedetyt asiat, jotka toimivat sosiaalisen kanssakäymisen aineksina ja auttavat yksilöitä liittämään itsensä toisiin ihmisiin. Arkijulkisuudella on myös tärkeä tehtävä yksilöllisen identiteetin rakentajana.¹⁰⁸

Arkijulkisuus on jotakin, joka on yhteistä jollekin enemmän tai vähemmän toisiinsa yhteenliittyvälle ryhmälle, joka näin muodostaa vähintään löyhän yhteisön. Joskus arkijulkisuuden aiheet johtavat eteenpäin toimintaan tai tiedonvaihtoon, joka on rajattu vain pienelle eriytyvälle ryhmän osalle, johon kuulumisen edellyttää mukanaolon ehtojen hyväksymistä. Tällaiseen, rajoitettuun, ulkopuoliselta eristettyyn julkisuuteen Nieminen viittaa sisäpiirijulkisuuden käsitteellä. Erilaiset sisäpiirijulkisuudet voivat olla luonteeltaan virallisia tai epävirallisia, ja perustuvat yhteisiin intresseihin tai jaettuihin arvoihin. Suljettuun piiriin pääsy voi riippua myös asemasta, koulutuksesta, varallisuudesta tai muista henkilökohtaisista ominaisuuksista. Poliittisen vallan huipulle kytkeytyvä sisäpiirijulkisuus on luonteeltaan hyvin elitististä.¹⁰⁹

Julkisuuden näkyvin taso on mediajulkisuus, josta arkikielessä yleensä puhutaankin julkisuutena. Media sekä välittää että tulkitsee tietoa asioista, ihmisistä ja ilmiöistä yleisön saataville. Näin monet arkijulkisuuden puheenaiheista tulevat suoraan mediajulkisuudesta. Mediajulkisuus kytkeytyy taas sisäpiirijulkisuuteen jälkimmäisen tason toimijoiden tavoitteiden kautta.¹¹⁰ Sellaisia valtaeliitin jäseninä, jotka antavat syötteitä median toimijoille saadakseen oman asiansa ja näkökulmansa esiin mediajulkisuuteen, voidaan kutsua parajournalisteiksi.¹¹¹ Toteuttaakseen sekä tiedonvälitys- että kriittistä tehtäväänsä media on luontaisesti kiinnostunut siitä, mitä vallan huipulla tapahtuu ja pyrkii siihen myös itsenäisen ja omaehtoisen tiedonhankinnan kautta. Niemisen mukaan sisäpiirijulkisuudet muotoilevat sisäisessä käytännöllisessä diskurssissaan omat tavoitteensa kontrolloidakseen mediasuhdetta. Käytännöllinen diskurssi tarkoittaa niitä tapoja, joilla määritellään vallitsevia asiantiloja ja annetaan asioille ja ilmiöille merkityksiä. Siinä on kysymys niistä perusteluista, joilla väittämiä pidetään oikeina ja tosina. Rationaalisuuden vaateen mukaisesti perusteluiden on oltava julkilausuttuja ja ainakin näennäisesti kritisoitavissa. Käytännössä tällaisten väittämien on perustuttava yleisesti hyväksyttyihin teorioihin, rationaaliin uskomuksiin tai yhteisesti jaettuun tietoon.

¹⁰⁷ Herkman 2011, 32-33.

¹⁰⁸ Nieminen 2006, 27-29.

¹⁰⁹ Emt., 36-42.

¹¹⁰ Emt., 29-36.

¹¹¹ Kunelius ym. 2009, 11.

Demokratian ja julkisuusihanteen kannalta on varsin ongelmallista, jos suljetun valtaeliitin muotoilemat totuudet nousevat valtavirtajulkisuudeksi kritiikittömän valtamedian kautta. Journalismin tutkijat arvioivat ainakin globalisaation, Suomen EU-jäsenyyden ja Naton myönteisen mediajulkisuuden johtuneen tämänkaltaisesta valtamedian ja -eliitin harmonisesta suhteesta.¹¹²

Yksityisen ja julkisen rajapinta

Media ei toimi kuitenkaan aina pelkästään vallanpitäjien äänitorvena. Henkilökohtaisuus on myös keskeinen uutiskriteeri. Asialla, joka on hyvin henkilökohtainen monelle, on hyvät edellytykset päätyä otsikoihin, varsinkin, jos siihen liittyy oikeudenmukaisuuden tunteeseen liittyviä ristiriitaisuuksia.

Toista maailmansotaa seuranneina vuosikymmeninä henkilökohtaisten arvojen puolustaminen muovautui monin paikoin yhteiskunnallisiksi liikkeiksi. Niiden esiinnostamia teemoja olivat rauhanaate, ympäristökysymykset, eläintensuojelu, ydinvoimanvastaisuus, sukupuolten välinen tasa-arvo, etninen tasa-arvo ja seksuaalivähemmistöjen oikeudet.¹¹³ Aiemmin henkilökohtaisina pidetyt asiat tulivat julkisiksi, kun riittävän äänekkäät vähemmistöt puolustivat oikeuksiaan riittävän näkyvästi tai uskalsivat haastaa viralliset totuudet. Tiedotusvälineet uutisoivat mielenosoituksia, kulkueita ja kampanjointia niin, että niistä tuli tietoiseksi sekin osa yleisöä, jonka paikan ja ajan rajoitteet olisivat muuten erottaneet. Näin media välitti pienen joukon alkujaan yksityisluontoisen ongelman nousun julkisen keskustelun asialistalle, kenen tahansa osallistuttavaksi. Yksityinen ja henkilökohtainen muuttui yhteiseksi ja poliittiseksi mediajulkisuuden kautta.¹¹⁴

Tiedotusvälineillä ja sosiaalisen median omaehtoisella käytöllä on kyky tehdä yksityisistä asioista julkisia välittämällä ne yleisön eteen eri kanaviin kuten lööppeihin, isompien ja pienempien laitteiden ruuduille ja radioaalloille hiljaisuutta rikkomaan. Piilossa ja näkymättömissä olevat asiat voivat alkujaan sijaita yhtä hyvin yksityispiirissä henkilökohtaisen alueella kuin valtaeliitin sisäpiirin salaisuuksina. Ne voivat päätyä mediajulkisuuteen joko toimittajien tiedonhankinnan kautta, tai tiedonlähteen omasta halusta julkistaa asia. Suuntaan tai toiseen, media toimii rajapintana yksityisen ja julkisen tai näkymättömän ja näkyvissä olevan välillä. Tultuaan kerran julkisuuteen asia tai henkilö altistuu julkiseen arviointiin, ja kuka tahansa voi muodostaa mielipiteen jopa jostakin aiemmin täysin tuntemattomasta aiheesta. Tämä rajapinnan luonne tekee mediasta sekä potentiaalisen valtaresurssin että mediatoimijoista itsestään vallankäyttäjiä.¹¹⁵

Mediatoimijat voivat myös innostua joistakin aiheista ja uutisoida niitä tavanomaista monipuolisemmin ja useammin. Ne asiat, jotka kulloinkin ovat mediassa esillä, muodostavat media-agendan. Jotkin asiat viipyvät siellä pidempään kuin toiset, kuten esimerkiksi Suomessa viime vuosina vaalirahakohu. Arkijulkisuuden keskusteluagenda ja media-agenda vaikuttavat toinen toisiinsa molempiin suuntiin, media-agenda muokkaa päivän puheenaiheita, jotka puolestaan ajoittain voivat nousta otsikoihin. Median agendaan saattaa myös liittyä se, että

¹¹² Herkman 2011, 61-69.

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Emt., 34, 42-44, 67-69

¹¹⁵ Emt., 33, 58.

journalistit esittävät aiheensa tarkoituksenmukaisesti valituista näkökulmista. Tätä kutsutaan kehystämiseksi, englanniksi *framing*.¹¹⁶

2.2.3. Politisoituminen ja agendat

Jotkin julkisuuteen nousevat asiat herättävät ristiriitaisia mielipiteitä ja eriäviä näkemyksiä ratkaisutavoista. Tällaiseen asioiden julkitulemista voidaan kutsua politisoitumiseksi tai politisaatioksi. Kirjoitusasusta riippumatta tässä yhteydessä käsitteet mielletään synonyymisiksi.¹¹⁷

Politisoitumisen käsitteen käyttö alkaa viime vuosisadan alusta Saksasta, ja nykymuotoisen merkityksensä se on saanut maailmansotien välissä Englannissa ja Ranskassa. Käsitteellä viitataan epäpoliittisen asian poliittiseksi muuttumiseen. Politisoituminen avaa mahdollisuuden vaihtoehtojen esittämiseksi ja erimielisille tulkinnoille. Poliitiikkaa ei oikein voi olla ennen politisoitumista, sillä politisoituminen luo aikaikkunan ja tilan politikoinnille. Politisoituminen ei tarkoita kuitenkaan pelkästään pelkkää asian julistamista poliittiseksi, eikä se olisi mahdollistakaan, vaan politisoiminen vaatii toimintaa ja vaivannäköä. Se voi tapahtua olemassaolevaa järjestystä haastaen, disruptiivisesti tai uusia parempia vaihtoehtoja esittäen, innovatiivisesti. Mitään inhimillistä ei periaatteessa voi sulkea politisaation mahdollisuuksien ulkopuolelle, jos sen voi esittää uudessa, ennennäkemättömässä valossa.¹¹⁸

Herkmanin mukaan "politisaation käsite yhdistää siten järjestelmäpolitiikan, henkilökohtaisen politiikan ja mediajulkisuuden toisiinsa".¹¹⁹ Politisaatio tai politisoituminen on käytännössä demokratian toiminnan perusedellytys, kuin verenkierto elävillä olennoilla. Ilman asioiden politisoitumista yhteisistä asioista ei voida päästä rauhanomaisin keinoin sopuun.

Julkisuuden pohjapiirroksen näkökulmasta politisoituminen alkaa asian siirtyessä yksityispiiristä julkisuuspiiriin. Varhainen esimerkki olisi jonkin yhteisen ongelman esiintuominen torilla tai käräjäkivillä. Modernina aikana pelkkä yhteen paikkaan sidottu julkisuus ei riitä tekemään asiasta yhteistä vielä riittävän suuruiselle joukolle ihmisiä. Käytännössä jo politisoitumisen ensimmäinen vaihe edellyttää nykyään mediajulkisuutta. Näin asia altistuu julkisen keskustelun kohteeksi ja sen voidaan sanoa olevan keskusteluagendalla. Herkmanin määritelmän mukaan politisoituminen yhdistää vielä mediajulkisuuteen järjestelmäpolitiikan. Näin ollen julkisuuteen tulleen asian tulisi siirtyä vielä julkisuudesta eteenpäin, jollekin kolmannelle alueelle. Julkisuuden pohjapiirroksen mukaan julkisen keskustelun ja median agendat sijaitsevat yksityisyyden alueella, yksityisten toimijoiden keskinäisen vuorovaikutuksen muodostamassa julkisuuspiirissä. Sen vastakohtana on julkisuuden eli julkisen vallan alue, jossa sijaitsee myös julkisen hallintoon limittyvä järjestelmäpolitiikka.

¹¹⁶ Kunelius ym. 2009, 50-51, 398-408.

¹¹⁷ Herkman (2011, 64-67) käyttää näitä kirjoitusasuja käytännössä toistensa synonyymeina. Kari Palonen (2003) käyttää termin englantilaiselle ja ranskalaiselle kirjoitusasulle uskollista politisaatio-suomennosta.

¹¹⁸ Palonen 2003.

¹¹⁹ Herkman 2011, 66.

Median vaikutusta järjestelmäpolitiikan agendaan on tutkittu suhteellisen paljon. Joissakin, kuten esimerkiksi moraalisisissä kysymyksissä medialla voi olla vaikutusta politiikan agendaan, mutta itsenäistä valtaa sen asettamiseen medialla ei näytä liiemmin olevan. Ajoittain, skandaalien tai kohujen yhteydessä voi näyttää siltä, että media saa poliitikot toimimaan tahtonsa mukaisesti, mutta usein kyse on enemmän pinnallisista reaktioista, tulipalojen sammuttelusta tai irtopisteiden kalastelusta. Varsinainen järjestelmäpolitiikan agenda tai politiikan suuret linjat eivät muutu ulkokuoren alla, vaikka yksittäinen tai muutama poliitikko päätyisikin vähäksi aikaa otsikoihin ja julkiseen inkvisitioon.¹²⁰

Näin (media)julkisuuden ja julkisen vallan eli järjestelmäpolitiikan välillä voidaan nähdä rajapinta, jota ja jonka läpäisyä eivät hallitse julkisuuden alueen toimijat, siis yksityiset ihmiset tai mediatoimijat. Politisoitumisprosessin eteneminen viimeiseen vaiheeseensa, viralliseen ja muodolliseen käsittelyyn, on kuitenkin välttämätön edellytys demokratian toiminnalle. Niinpä demokratian tehtävän jälkimmäisen puoliskon, julkisuusperustaisen syötteen muuttumisen agendaksi ja päätösvaihtoehtojen muotoutumisen kannalta on aivan oleellinen kysymys, kenellä on valta hallita yksityisyyden ja julkisuuden alueiden välistä rajapintaa.

Agenda

Järjestelmäpolitiikassa esillä olevia asioita kutsutaan usein englanniksi *policy agendaksi*.¹²¹ Tässä tutkimuksessa viittaamme siihen (järjestelmä)politiikan agendana. Käsitettä voidaan käyttää myös viittaamaan politiikan toimijoiden mediajulkisuuteen tuomaan ja ylläpitämään julkisen keskustelun agendaan. Näiden erottamiseksi voidaan käyttää myös substantiaalisen agendan käsitettä.¹²²

Päätösten valmistelu kuuluu pääosin virkamiehille, joiden virkavastuuseen ei kuulu muodollisesti sisällöllinen, vaan ensisijaisesti laillinen proseduraalinen oikeellisuus. Joissakin asioissa lainsäädännössä valmistelu voi tapahtua myös poliittisissa valmisteluelimissä. Kuntapäätöksenteossa valtuustolle esitettävien asioiden valmistelusta vastaa kunnanhallitus, joka delegoi käytännössä valmisteluvastuun virkamiehille. Valtion tasolla valmistelusta suurimman osan hoitavat eri ministeriöiden virkamiehet, mutta joissakin asioissa valmisteluprosessin määrätyissä kohdissa myös ministerit voivat käyttää valtaansa asioiden ottamiseksi itse tehtäväkseen.¹²³

Valmistelua ja päätöksentekoa erottaa päätösasioiden esittely, joka kuuluu tavanomaisesti virkamiehille, paitsi valtuustoissa, jossa esittelijänä toimii yleensä puheenjohtaja. Päätösesitykset ja valmistelun tulokset dokumentoidaan päätöksentekuelinten esityslistoihin.¹²⁴ Ne sisältävät tarkasti muotoillut ehdotukset poliitikkojen päätettäväksi. Kuntapäätöksenteossa sama henkilö voi tapauskohtaisesti vastata sekä valmistelusta että esittelystä. Lainsäädännössä esittely on eriytetty niin, että hallitus antaa eduskunnalle hallituksen esitykset lainsäädännön pohjaksi.¹²⁵

¹²⁰ Kunelius ym. 2009, 50-51, 64-66, 398-408; Herkman 2011, 98-108.

¹²¹ Kunelius ym. 2009, 12.

¹²² Emt., 65-66.

¹²³ Oikeusministeriö 2016c; Harjula 2014; Kuntaliitto 2016.

¹²⁴ Lainvalmistelun prosessioppaan mukaan valtioneuvostossa käytetään hieman poikkeavaa sanamuotoa esittelylistat (Oikeusministeriö 2016c).

¹²⁵ Harjula 2014; Oikeusministeriö 2016c.

Matti Wibergin¹²⁶ mukaan mitä tahansa politiikkaprosessia voi kuvata viisivaiheisella mallilla, joka koostuu seuraavista osista:

1. Aloite
2. Muotoilu
3. Harkinta
4. Hyväksyntä
5. Toimeenpano

Prosessin toiseessa vaiheessa syntyvät ne dokumentit, joihin päätöksenteko perustuu. Jotta päätöksentekokelpoinen esitys saadaan syntymään viranomaistahojen lisäksi valmisteluvaiheen keskusteluihin voi osallistua myös monia ulkopuolisia tahoja. Toisinaan virkamiehet voivat olla oma-alotteisia ja nostaa myös itsenäisesti asioita päätöksenteon agendalle. Joskus virkamiesten liika omatoimisuus saattaa tosin jopa heiluttaa kansanvallan komentoketjun tasapainoa.¹²⁷

Poliittisen järjestelmän ulkopuolisilla toimijoilla on myös merkittävä vaikutus komentoketjun toimintaan ja politiikan agendaan. Epäviralliseen, dokumentoinnin ulkopuoliseen, mutta vaikutusvaltaiseen agendaan kuuluvat erilaisten epävirallisten ryhmien, foorumeiden ja yhteydenpidon tai tapaamisissa käydyt keskustelut.¹²⁸ Tällainen kanssakäyminen voi tapahtua lähtökohtaisesti millä tahansa julkisuuden tasolla, ja sosiaalisen median yleistymisen myötä monista kiistanalaisistakin asioista keskustellaan nykyään avoimemmin kuin ennen. Siitä huolimatta kovaan vallankäyttöön liittyviä keskustelut viihtyvät tyypillisesti sisäpiirijulkisuuden suojissa ja saavat julkisen muodon vasta valmiiden päätösesitysten ja asiakirjajulkisuuden kautta. Niinpä juuri päätösesitysasiakirjat ovat järjestelmäpolitiikan keskeinen vallankäytön väline ja rajapinta julkisuuden ja suljetun valtapelin välillä.

Esitykset voivat muotoutua enemmän tai vähemmän käytännöllisessä diskurssissa, johon voi kuulua kommunikatiivisiakin piirteitä, mutta tullessaan ulos sisäpiiristä julkisuuteen, päätösesitykset näyttäytyvät ylhäältä annettuna ehdottomuutena, joka ei edusta mitenkään epäitsestä tahtoa jaettuun ymmärrykseen tähtäävästä keskustelusta, vaan puhdasta vallankäyttöä. Kuten Kunelius ym.¹²⁹ kiteyttävät, valta sulkee puheen ja kriitikin, valta-asetelmaan pohjautuva viestintä ilmentää asetelman mukaisia pelisääntöjä: tämä viesti ei ole avoin muiden mukana olijoiden kritiikille.

Näin olemme paikallistaneet tutkimusongelman kannalta olennaisen demokratian syötteen ja tuotoksen välisen rajapinnan päätöksenteon asiakirjoihin, joissa demokratian sisäänpäinmenevä syöte konkretisoituu päätösesityksinä ja kootaan yhteen esityslistoiksi. Poliitiikan tuotos taas palautuu hallinnon järjestelmätasolta julkisuuspiiriin erimuotoisina asiakirjoina, kuten pöytäkirjoina, viranhaltijapäätöksinä ja lakeina. Yksityisyyden alueen toimijoilla ei näytä olevan valtaa tämän rajapinnan hallinnointiin, vaan demokratian tehtävän toteutumisessa vaa'ankieliasemaan näyttävät

¹²⁶ Wiberg 2006, 165, 259-265.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Kunelius ym. 2009, 69.

asettuvan julkista valtaa aseman ja resurssien turvin edustavat virkamiehet. Tietojärjestelmät, joilla viralliset esitykset luodaan ja joiden avulla asiat pidetään piilossa tai tuodaan julkisiksi, näyttävät nousevan vallankäytön kannalta keskeiseen asemaan. Niinpä julkisuuden ja vallan suhteen tutkimiseksi olennaista on ymmärtää miten päätöksenteon asiakirjoja tuotetaan. Tämän suhteen vaikutussuuntia ja voimatasapainon heilahtelua on tarkasteltua jo paljon medioitumisen käsitteen kautta, ja seuraavaksi syvennymme siihen tämän tutkimuksen tutkimusmenetelmän taustoittamiseksi.

2.2.4. Medioituminen

Medioituminen on määrittelyltään ja käyttötavoiltaan hyvin vakiintumaton käsite. Samankaltaisia ja usein helposti sekoitettavia käsitteitä ovat *mediation*, *mediatization*, *medialization*, *medioituminen*, *mediatisaatio* ja *medialisaatio*. Tässä yhteydessä ei eritellä sen enempää rinnakkaisia ja samaa tarkoittavia käsitteitä tai niiden taustoja. Yksi keskeisimpiä määrittelyvalintoja on ero välineellisyyden ja vaikutuksen välillä. Medioitumisella voidaan viitata viestinnän teknologiseen välittyneisyyteen tai tällaisen viestinnän määrän lisääntymiseen -siis kasvokkaisen ja puhutun puheen suhteellisen määrän vähentymiseen suhteessa puhelimilla, pikaviestimillä, sähköpostilla, sanomalehtien, radion ja television kautta tapahtuvaan viestintään. Välineellisen ja teknologisen perimän sijaan yhteiskuntateoreettisessa kontekstissa olennaista on kiinnittää huomiota mediotumisen luonteeseen pitkäkestoisena prosessina, jossa median vaikutusvallan kasvu muuttaa yhteiskunnallisia ja kulttuurisia instituutioita sekä vuorovaikutuksen tapoja.¹³⁰

Medioituminen on keskeinen käsite median ja politiikan välisen valtasuhteen tutkimisessa. Kriittiseen teoriaan kytkeytyvässä suuntauksessa media nähdään markkinoista ja muista vallan rakenteista riippuvaiseksi suhteellisen epäitsenäiseksi instituutioksi. Mediaa käytetään valtapelin osana ja resurssina erilaisten intressien ajamiseksi. Taloudelliset ja poliittiset vallankäyttäjät voivat manipuloida median ylläpitämiä uskomuksia ja merkityksiä yleisön käsitysten ohjaamiseksi. Vallan resurssien epätasaisen jakautumisen vuoksi median kehitys kulkee kohti epädemokraattista ja kyseenalaista suuntaa.¹³¹

Tällainen, Habermasin Julkisuuden rakennemuutoksessa kuvaama rappiotarina antaa medioitumisen käsitteelle väistämättä normatiivisen luonteen. Julkisuusmuotojen muutokset edustavat kyllä historiallisesti tunnistettavia medioitumisen vaiheita, jotka kuvaavat medioitumisen määrällistä ulottuvuutta. Kunelius ym. suuntaavat tämän lisäksi huomionsa medioitumisen laadulliseen ulottuvuuteen. Sen vuoksi median sisäisen logiikan määrittely pitää jättää teoreettisesti avoimeksi ja kontekstin mukaan tulkinnanvaraiseksi. Samalla medioitumisen käsite ei lukkiudu lähtökohtaisesti normatiivisuuteen, myönteiseksi tai kielteiseksi ilmiöksi.¹³² Laadullisen ulottuvuuden tarkastelua ennen käsittelemme medioitumista historiallisena ilmiönä, jonka perusteella käsite on jäsennetty määrälliseen muotoon medioitumisen tasoiksi.

¹³⁰ Kunelius ym. 2009, 53-55; Herkman 2011, 23.

¹³¹ Kunelius ym. 2009, 51-52.

¹³² Emt., 58.

Tasot

Herkmanin¹³³ mukaan Suomen medioitumiskehitys noudattelee Jesper Strömbäckin teoriaa medioitumisen asteista. Herkman näkeekin kaiken politiikan olevan nykyään välittynyttä ja käyttää medioitumisen käsitettä kuvaamaan politiikan viestinnässä tapahtuneita yhteiskuntahistoriallisia muutoksia. Herkman pelkistää Strömbäckin jaottelun politiikan ja median suhteiden asteittaisesta kehitymisestä neljään vaiheeseen:

1. Ensin media on tärkein politiikan ja kansalaisten välisen tiedonvälityksen kanava
2. Media irtaantuu poliittisesta kontrollista politiikan julkisuuden portinvartijaksi
3. Mediajulkisuus alkaa määrittyä median omien, kaupallistenkin lainalaisuuksiensa mukaisesti
4. Poliitikot sopeutuvat median muuttuneeseen toimintatapaan ja alkavat toimia median logiikan mukaisesti.

Herkman ajoittaa medioitumisen ensimmäisen vaiheen Suomessa 1960-luvulle, jolloin ”poliittinen ja poliittisesti riippumaton päivälehdistö, aikakauslehdistö sekä radio ja televisio olivat tavoittaneet jokaisen saaren ja niemennokan”.¹³⁴ Kunelius ym. ajoittavat ensimmäisen vaiheen alun Suomessa varhaisemmaksi, poliittisen sanomalehdistön syntyyn 1800-luvulle.¹³⁵

Modernin mediajulkisuuden kaudella klassinen yksittäinen esimerkki medioitumisesta on John F. Kennedyn ja Richard Nixonin suorana lähetyksenä televisioitu vaaliväittely vuonna 1960. Sujuvasanainen Kennedy esiintyi edukseen verrattuna esiintymistaidoiltaan jäykänoloiseen Nixoniin. Asiaosaamisen sijaan tai sen rinnalla pinnalliset tekijät, pienet henkilöön liittyvät ei-poliittiset ulkoiset yksityiskohdat vaikuttivat merkittävästi yleisön mielipiteen ja politiikan todellisuuden muodostumiseen. Tätä tapausta on pidetty merkittävänä käännekohtana television vaikutuksesta politiikan julkisuuteen.¹³⁶

Television luoma julkisuuden valokeila ei kuitenkaan kannustanut vallankäyttäjiä pelkästään harjoittamaan esiintymistaitojaan. Habermas huomauttaa, että televisiokameroiden ja radion saapuminen parlamenttisaleihin sai todellisen vallankäyttöön liittyvän järkiperäisen keskustelun pakenemaan julkisuutta piiloon kabinetteihin. Parlamentin puhujankorokkeesta tuli esiintymislava, ja performanssit, näytösluonteisuus palasi politiikkaan. Mediajulkisuus karnevalisoi tai uudelleenfeodalisoi politiikan julkisuuden.¹³⁷

¹³³ Herkman 2011, 23-25

¹³⁴ Emt., 25-26.

¹³⁵ Emt., 59.

¹³⁶ Emt., 22.

¹³⁷ Habermas 2004, 299-300. Katso myös Herkman 33-34 ja 73-80 sekä Kunelius ym. 71.

Median ja julkisuuden välisen suhteen lähihistoria Suomessa jaksottuu niin, että 1960-luvulta lähtien poliitikot alkoivat kouluttautua esiintymään mediajulkisuudessa. Median merkitys poliittisen informaation lähteenä korostui Suomen kaupungistuessa, kun kaupunkilaisten yhteydet maaseudun juurille etääntyivät. Muutamia varhaisia "skandaalilehtiä" lukuun ottamatta poliittiset ja korporatiiviset voimat ohjasivat median toimintaa. Yhteiskunnallinen avautuminen 1980-luvulla näyttäytyy sanavapauden käännekohtana, kun kilpailutalouden myötä media alkoi irtaantua poliittisesta kontrollista ja ottaa aiempaa kriittisempää ja itsenäisempää roolia Median kaupallistumiskehitys vahvistui entisestään 1990-luvulla. Kilpailu uutisista, mainostajista ja kaupallisesti merkityksellisten yleisösegmenttien tavoittamisesta alkoivat määritellä mediajulkisuutta yhä enemmän. Mediajulkisuudesta tuli viimeistään nyt poliitikoille välttämätön näkyvyyden areena mutta toisaalta myös kohujulkisuuden ja skandaalien vuoksi varteenotettava riskitekijä.¹³⁸

Kunelius ym.¹³⁹ yksinkertaistavat Strömbäckin neliportaista mallin kolmeen, toisistaan paremmin erottuvaan medioitumisen tasoon:

1. journalistisen median itsenäistyminen omaksi instituutiokseen
2. muiden instituutioiden riippuvuus journalismin hallitsemasta julkisuustilasta ja niiden sopeutuminen journalismin asettamiin ehtoihin journalistiseen julkisuuteen pääsemiseksi
3. journalistisen median vaikutus muiden instituutioiden toimintaan niiden omilla kentillä

Tällaisiin historiallisiin vaiheisiin perustuva tulkinta, jonka mukaan media saa poliitikot toimimaan mediajulkisuuden pelisääntöjen mukaisesti, nimitetään medioitumishypoteesiksi. Se johtaa demokratian toimivuuden kannalta olennaiseen kysymykseen median mahdollisuuksista ja roolista päätöksenteon legitimitettiin ja sisällöllisen laadun takeena. Demokratian kannalta myönteinen katsantokanta on, että medialla on kyky sekä vaikuttaa epäkohtien nousemiseen politiikan agendalle että paljastaa politiikan suljetussa sisäpiirissä tapahtuvia kyseenalaisuuksia, mikä puolestaan ennaltaehkäisee vallan väärinkäytöksiä.¹⁴⁰

Laatu

Historiallisen tarkastelun perusteella erityisesti kriittisen koulukunnan piirissä medioituminen nähdään kuitenkin kielteisessä valossa, normatiivisesti katsottuna epätoivottavana ilmiönä. Rahan vallan kolonisoima media on muuttunut markkinoiden bulvaaniksi, eikä kykene enää hoitamaan tiedonvälityksen, julkisen keskustelun ja vallan vahtikoiran tehtäviään alkuperäisen ideaalisen tarkoituksensa mukaisesti. Tämä tulkinta näyttäisi kiistävän median vaikutusvallan muun muassa julkisen keskustelun agendan määrittäjänä. Voiko tällainen tulkinta olla ainoa mahdollinen

¹³⁸ Herkman 2011, 23-26.

¹³⁹ Emt., 65.

¹⁴⁰ Herkman 2011; Kunelius ym. 2009.

katsantokanta? Eikö median vaikutuksen kasvu ihmisten arjessa, kulttuurissa ja instituutioiden suhteissa johda mihinkään muuhun kuin markkinoitumiseen?¹⁴¹

Kriittisen koulukunnan perintönä syntynyt kulttuurintutkimus korostaa, että valtasuhde edellyttää puhuttelevuutta eli sitä, että vallankäytön kohde tuntee viestin osuvan. Valta kuitenkin harvoin on absoluuttista, joten medioitumisen logiikan kytkeminen vallankäytön puhuttelu- tai viestintäsuhteeseen avaa mahdollisuuksia monitulkintaisuudelle ja kyseenalaistamisen mahdollisuudelle. Tämä on vastakkainen tulkinta Pierre Bourdieulle, joka näki kielen vain pelinä, strategisena toiminnan välineenä. Kunelius ym. nostavat rinnakkaiseksi mahdollisuudeksi Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teorian jaottelun toisen vaihtoehdon, kielen tai viestinnän kommunikatiivisen, yhteisymmärrystä tavoittelevan luonteen. Viestintä ei välttämättä ja pelkästään tarkoita omien päämäärien mukaista vaikuttamista toisiin osapuoliin. Viestintä sisältää mahdollisuuden kieliteoista, jotka vain pyrkivät informatiivisuuteen, tarjoamaan osapuolille uutta tietoa ja lisäämään jaettua ymmärrystä. Kunelius ym. kutsuvat tätä viestinnän erityisluonteeksi.¹⁴²

Viestinnän erityisluonteen vuoksi medioitumisen logiikkaa ei voi palauttaa pelkästään markkinalogiikkaan, teknologiaan tai poliittisen vallan toimintatapoihin. Viestinnän erityisluonne on yhtä primääri sosiaalinen ja sosiaalistava voima kuin muutkin vuorovaikutusmuodot: taloudellinen vaihto, väkivalta tai painostus. Samalla tavalla kuin medioituminen voi merkitä rahan vallan vaikutuksen lisääntymistä, se voi myös yhtäläisesti johtaa viestinnän kommunikatiivisuuden mahdollisuuden lisääntymiseen. Media ei siis vain ja ainoastaan päädy markkinoiden bulvaaniksi, vaan muunkinlaiset tulkinnat ovat mahdollisia.¹⁴³

Kunelius ym. huomauttavat, että Habermas käytti termiä "mediatization" mutta ei joukkotiedotusvälineiden kontekstissa, vaan rahan ja vallan mediumien vaikutuksesta elämismaailmaan.¹⁴⁴ Tätä käyttötapaa ei pidä nähdä vastakkaisena tai ristiriitaisena edellä esitettyjen yleisempien käsitteenmäärittelyiden kanssa, vaan abstraktimpana, ylemmän tason muotoiluna. Näin päästään johtopäätökseen, jonka perusteella tässä tutkimuksessa medioitumisella tarkoitetaan välittävän ohjausmekanismin lainalaisuuksien yhteiskunnallisen tason pitkäaikaisia vaikutuksia instituutioiden välillä. Määritelmä sallii niin rahan, vallan kuin median tai julkisuuden kommunikatiivisen ja strategisen logiikan vaikutusten tutkimisen. Tässä tutkimuksessa instituutioita edustavat demokratian paikanmäärittelyn mukaisesti yksityisyyden ja julkisuuden alueet. Kunelius ym. perustelevat teoreettista kytkentää seuraavasti:

"[Kommunikatiivinen näkökulma] kytkee medioitumisen julkisuus- ja demokratiateoreettiseen tarkasteluun. Julkisuuden muutosta voi tällöin analysoida tutkimalla miten viestinnän instituutioiden (erityisesti journalismin) toimintalogiikassa tulee esiin viestinnälle erityinen kommunikatiivisen kriittisyyden mahdollisuus ja millä tavoin sitä määrittävät muut, strategiset, logiikat. Näin saadaan median ja vallan tarkasteluun käsitteistö, joka ei

¹⁴¹ Kunelius ym. 2009, 48-53.

¹⁴² Kunelius ym. 2009, 52, 67-72.

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ Emt., 69, alaviite 48.

*palauta "median" symbolista valtaa kokonaan sille ulkoisiin vallan järjestelmiin.*¹⁴⁵

Taulukko 1. tiivistää medioitumisen tasot ja laadullisen ulottuvuuden. Medioitumisen strateginen näkökulma kytkeytyy kriittisyyteen viestinnän kommunikatiivisuusvaatimuksen perusteella. Strateginen viestintä on siis alisteista kommunikatiivisuudelle. Viestinnän lähtökohta, normaalitila on järkipörsäisyys. Päämääräorientoitunut viestintä on järjenkäytön oikosulku, turvautumista näkyvään tai piiloiseen, manipulatiiviseen tai fyysiseen valtaan, kun rauhanomainen kanssakäyminen ei riitä.¹⁴⁶

	Välineellinen (strateginen)	Kriittinen (kommunikatiivinen)
Taso 1 Itsenäinen media oman julkisuustilansa hallitsijana	Median näennäinen itsenäisyys (tosiasiasa lähderippuvuus)	Median neutraali, riippumaton agenda
Taso 2 Muiden toimijoiden riippuvuus mediajulkisuudesta	<ul style="list-style-type: none"> • Markkinoitunut medialogiikka ja julkisuus • Julkisen keskustelun rappio • PR-tekniikat 	<ul style="list-style-type: none"> • Mediajulkisuuden muodot osin kriittisen rationaliteetin muokkaamina • Julkisuus pätevyysvaateisiin nojaavan kritiikin tilana
Taso 3 Median vaikutus muihin toimijoihin niiden omilla kentillä	Median kontrollin vaateiden sisäistäminen (salaaminen, aikatauluttaminen, varsinaisen toiminnan suuntaaminen myönteisen mediahuomion saamiseksi)	Median kommunikatiivisten vaateiden sisäistäminen (läpinäkyvyys, edustavuus, arvoperustelujen vaatiminen)

Taulukko 1. Medioitumisen tasot ja laatu Kunelius ym. (2009) mukaan.

Mediajulkisuuden hallitsemattomuutta vasten on helppo ymmärtää politiikan toimijoiden, niin luottamushenkilöiden kuin viranhaltijoiden, varovainen ja suhde julkisuuteen. Mitä vähemmän poliittinen toimija pystyy hallitsemaan toimintaansa liittyvää julkista keskustelua, sitä suurempaa epävarmuutta se joutuu sietämään. Mitä heikompi on työrauha, sitä huonommat mahdollisuudet on tehdä työnsä hyvin. Kääntäen, julkisuuden kontrollointi näyttäytyy edellytyksenä työn tekemiselle hyvin. Kun asia on tullut julkisuuteen, kritisointi ja vaihtoehtojen esittäminen ovat mahdollisia kenelle tahansa, vaikka nimettömänä tai ilman asiallisia perusteluita, mutta vastuu ja kritiikki henkilöityvät usein yksittäiseen julkisen vallan edustajaan. Koska sama lainalaisuus pätee niin virkamiehiin kuin poliitikkoihin, osapuolille syntyy kannustin yhteistyöhön työrauhan takaamiseksi ja omaan keskinäiseen rajattuun julkisuuspiiriin asettumiseksi.

¹⁴⁵ Kunelius ym. 2009, 71.

¹⁴⁶ Emt.

Medioitumisteesi ja kommunikatiivisuus

Demokratian tasapainotila edellyttää julkisen mielipiteen muodostumista järkipäisesti toimivassa, kommunikatiivisuuteen kehystyvässä julkisuudessa. Sen kannalta media- ja erityisesti valtavirtajulkisuus asettuvat ongelmalliseen valoon. Hierarkisesti rakentuva, vuoroin liiketaloudellisten ja journalististen logiikoiden mukaan toimiva valtavirran mediajulkisuus ei palaudu puhtaasti ja kokonaan kommunikatiivisuuteen, jaetun ymmärryksen lisäämiseen ja erilaisten intressien rauhanomaiseen yhteensovittamiseen tähtäävään viestintään. Valtavirran mediajulkisuutta rakentava valtamedia on myös itse valtajärjestelmän toimija, eikä niinkään sen vastavoima. Sillä on poliittinen luonne sekä sen toimijoiden ottaessa kantaa poliittisiin kysymyksiin että ylläpitäessään symbioosia poliittisen eliitin kanssa. On vaikea nähdä, että media pystyisi aidosti astumaan ulos itsestään, ottamaan etäisyyttä oman toimintansa arviointiin ja ristivetoisten intressien yhteensovittamiseen. Vielä vähemmän valtamedialla on mahdollisuutta tehdä pesäeroa tärkeimpiin tietolähteisiin, politiikan ja talouden eliitteihin riippumattomien journalististen ihanteiden turvaamiseksi. Ei ole niin, etteivät toimittajat rakastaisi itsereflektiota ja mediakritiikistä keskustelemista. Päinvastoin, media kyllä sääntelee itse itseään omilla toimielimillään, mutta ehkä juuri se osoittaaakin itsensä ulkopuolelle asettumisen vaikeuden tai jopa mahdottomuuden. Valtavirran julkisuuden luominen edellyttää vaihtosuhteiden luomista talouden ja politiikan eliitteihin, ja parhaat tämänkaltaiset suhteet luovat ne mediat, jotka tarjoavat eliittien näkökulmasta parasta vastinetta politiikan sisäpiiritiedolle -siis, myötäsukaisinta julkisuutta. Median kohdalla ajankohtaisen empiirisen näytön rahan ohjausmekanismin ratkaisevuudesta antaa median murrokseksi kutsuttu lehtien tilaajamäärien ja mainostulojen nopea ja merkittävä väheneminen, joka on pakottanut median rakenteellisiin uudistuksiin selviytyäkseen liiketoiminnallisesti hengissä. Sen seurauksena vapaa kansalaisjournalismi ei vallannut toimituksia eikä valtavirtajulkisuutta, vaan valtamediat päivittävät ansaintalogiikkansa ja tuotetarjoamansa uuden kilpailutilanteen mukaiseksi.

Näin voidaan samaistaa niin valtamedia kuin taloudellinen ja poliittinen eliitti niitä ohjaavien voimien mukaan samaan välineellisen ohjausmekanismin toimintakenttään. Valtamedian todellinen ohjausmekanismi tulee journalismin eli tiedonvälityksen ihanteiden ulkopuolelta, median asiakkailta, tilaajilta ja mainostajilta tulevana rahavirtoina. Siten valtaeliitin kanssa symbioosissa toimiva valtamedia ei voi itsessään edustaa demokratian tasapainotilan kaavassa julkisuutta, demokratian syötettä, mielipiteiden, arvojen ja asenteiden lähdettä. Vaikka mediajulkisuuden teoreettiset tehtävät käyvät yksiin demokratian ja julkisuuden tehtävien kanssa sekä teoreettisesti että empiirisesti tarkasteltuna voidaan havaita, että media vaikuttaa demokratiaan rakenteellisesti ja aiheuttaa ajottaista turbulenssia sen toiminnassa. Erityisesti tämä näkyy politiikan alueella politiikan intimisoitumisena¹⁴⁷, kohuina, viihteellistymisenä ja yleisödemokratiana¹⁴⁸ sekä toisaalta ehkä vielä vakavammin siinä, ettei mediajulkisuudella ole kykyä puuttua demokratian rakenteellisiin haasteisiin.

¹⁴⁷ Herkman 2011, 98-100.

¹⁴⁸ Kts. Manin 1997, 228-235; Herkman 2011, 137-147 ja luku 2.3.1.

Demokratian julkisuuslähtöisen syötteen ja vallankäytön tuotosten tasapainon kannalta perinteisesti muotoiltu medioitumishypoteesi ei kykene tuomaan tässä tutkimuksessa tavoiteltavaa ymmärrystä demokratian toiminnan ja kriisiytymisen perusteiden ymmärtämiseen. Tyypillisesti medioitumisteessin tärkeimpinä osapuolina ovat valtamedia ja valtaeliitti, ja sen väite on, että media on kolonisoinut politiikan ja saa politiikan toimijat muuttamaan toimintatapojaan demokratian kannalta parempaan suuntaan, tai sitten toisin päin, rahan valta on turmellut median kriittisen tehtävän. Median murroksen, sosiaalisen median synnyttämän julkisen keskustelun renesanssin ja joukkoälyn¹⁴⁹ voimaantumisen myötä medioitumisteesiä pitää kuitenkin arvioida ajan hengen ja yhteiskunnallisen muutoksen huomioonottavalla kriittisyydellä. Olennaista on huomata, että perinteisen medioitumisteessin osapuolet ovat itse asiassa samoilla säännöillä toimivia saman taustan omaavia keskinäisriippuvuudesta kärsiviä mutta myös siitä eläviä kilpaveljiä. Näin valtamedia menettää kykynsä vastata demokratian kannalta olennaisesta julkisuuden kommunikatiivisesta tehtävästä nykyajan näkyvimmän julkisuusmuodon, mediajulkisuuden kentässä. Rahan ohjausmekanismi on sotkeutunut valtamedian kommunikatiiviseen tehtävään niin, että valtavirran mediajulkisuus ei voi enää toimia demokratian julkisuusperustan takeena. Poliitiikan journalismin muutokset vesittävät asiapitoisen poliittisen julkisuuden toimintaa, mikä vääristää varsinaista politiikan toimintaa. Asiapitoisuuden julkisuuden toimintaedellytysten heikentyminen osoittaa valtamedian kommunikatiivisen julkisuuden sisäisen mahdottomuuden. Habermasin käsittein kyse on elämismaailman sosiopatologiasta, jonka on aiheuttanut talousjärjestelmän kolonisaatiopyrkimykset, oman toimintalogiikkansa levittäminen toimialueensa rajojen yli. Demokratian julkisuusperustan toimivuuden tarkastelemiseksi tulee etsiä ja paikallistaa kommunikatiivisesti toimivan julkisuuden uusi sijanti valtamedian välittämän mediajulkisuuden ulkopuolelta. Kysymys kuuluu, missä järkiperäinen julkinen keskustelu toimii nykyisessä medioituneessa julkisuudessa? Mistä löytyy sija ja suoja jaetun ymmärryksen luomiselle ja intressien rauhanomaiselle yhteensovittamiselle informaation aikakaudella?¹⁵⁰

John Dewey vastasi Walter Lippmanin huomioihin demokratian journalistisesta kriisistä esittämällä, että kansalaisyhteiskunnan tulee tunnistaa itsensä yleisönä, jonka valtaan ja vastuuseen kuuluu edustuksellisen demokratian ongelmien korjaaminen. Tämän edellytyksenä on sellainen vuorovaikutus ja viestintä, joka ei kärsi samoista vaivoista kuin kaupallinen journalismi. Sen ohjaamana pyrimme paikallistamaan uuden järkiperäisen julkisuuden median kaupallisesti riippumattomista käytötavoista.¹⁵¹

¹⁴⁹ Hintikka 2010, 132-141.

¹⁵⁰ Vrt. Kunelius ym. 2009, 71.

¹⁵¹ Herkman 2011, 72.

2.3. Avoimuus on uusi julkisuushanne

2.3.1. Julkisuuden pirstoutuminen

Edellisessä luvussa julkisuuden poliittisen tehtävän rekonstruointi aloitettiin osoittamalla, ettei julkisuuden legitimoiva funktio enää perustu välttämättä lainkaan tai ainakaan yksinomaan valtamedian tuottamaan valtavirtajulkisuuteen. Nyt julkisuuden rakenne otetaan uuteen tarkasteltuun julkisuuden ja kommunikatiivisen toiminnan kytkemiseksi uudelleen yhteen. Habermasin porvarillisen julkisuuden mallia kohtaan on esitetty kritiikkiä, jonka avulla voidaan hahmotella uusi ja paremmin nykyaikaan sopiva esitys julkisuudesta.

Herkmanin mukaan Habermasin porvarillisen julkisuusteorian heikkous on normatiivisen ihanteen sekoittuminen historian kuvaukseen. Habermasin kuvaama ideaali ei ole välttämättä koskaan toteutunut käytännössä puhtaasti sellaisenaan. Joka tapauksessa porvarillinen julkisuus sulki ulkopuolelleen suuret ihmisjoukot, kuten erityisesti naiset ja vähävaraiset. Näin sen edellytykset demokratian perustaksi joutuvat kyseenalaisiksi.¹⁵²

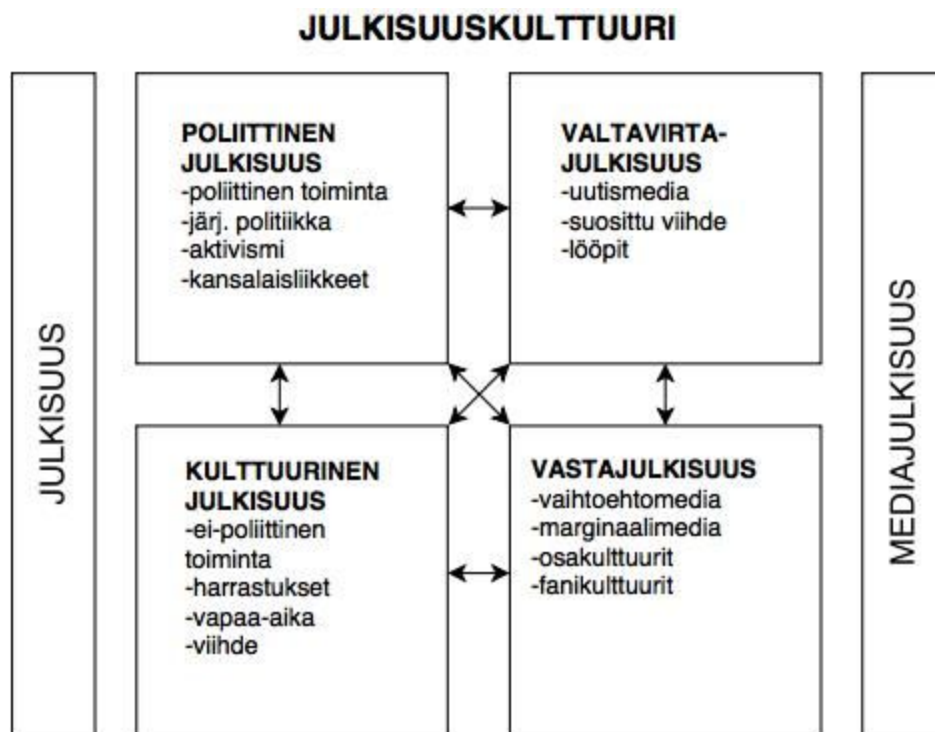
Samoin Herkman kritisoi Habermasin tulkintaa julkisen keskustelun järkeilevästä luonteesta. Julkisen keskustelun luonteeseen kuuluvat aina vaihtoehtoiset näkemykset, jotka juontuvat erilaisten taustan omaavien ihmisten erilaisista arvoista ja tärkeiksi koettujen asioiden puolustamisesta. Kaikkia keskustelijoita ei enää välttämättä yhdistä yksi ja sama taloudellisen rationaalisuuden näkökulma, joka ehkä aikanaan yhdistikin hallitsijoita vastaan asettuvaa porvaristoa. Nykyään erilaiset henkilökohtaiset ja tunnesidonnaiset arvot ja mielipiteet enemmän tekevät yhden yhteisen rationaalisen mielipiteen olemassaolon mahdottomaksi. Yhden totuuden sijaan juuri ristiriidat, keskenään kilpailevat mielipiteet, toimivat politisoitumisen ja demokratian käyttövoimana.¹⁵³

Julkisuuden tehtävää järkiperäisen argumentoinnin areenana ei tule kuitenkaan hylätä, vaikka julkisuus onkin olennaisesti muuttunut. Habermasin mallissa julkinen keskustelu perustui kohtuullisen pienten ja ehyiden yhteisöjen kommunikaatioon, joiden suoran vaikuttamisen edellytykset ovat ratkaisevasti muuttuneet edustuksellisen demokratian ja mediajulkisuuden aikana. Erilaisia ja erikokoisia yhteisöjä yhdistää nykyaikaisessa mediakulttuurissa yhden yhteisen julkisuuden sijaan enemmän useat samaan aikaan rinnakkain olemassaolevat osajulkisuudet. Sanomalehdillä, televisiolla, verkkosivuilla ja sosiaalisen median palveluilla on omat yleisönsä, jotka toki voivat olla osin päällekkäisiä.¹⁵⁴

¹⁵² Herkman 2011, 77-78.

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ Emt., 79-80.



Kuvio 3. Julkisuuden pirstoutuminen Herkmanin (2011) mukaan.

Herkman kuvaa nykyaikaista julkisuutta pirstoutuneeksi kuvion 3. mukaisesti. Sen ensimmäinen jakolinja on toiminnan tai viestinnän poliittisuus. Poliittiseen julkisuuteen kuuluu poliittiseksi tarkoitettu ja tiedostettu toiminta, järjestelmäpolitiikka, aktivismi ja kansalaisliikkeet. Se ilmenee virallisina puheina, puoluekokouksina, poliitikkojen julkisina esiintymisinä, mutta myös mielenosoituksina, kansalaisliikkeiden julkaisuina ja aktivistien verkkokeskusteluina. Julkisuuden epäpoliittinen alue on kulttuurinen julkisuus, joka käsittää esimerkiksi harrastukset, viihteen ja vapaa-ajan. Siitä huolimatta, että jotkut tulkitsijat antavat näillekin aktiviteeteille mielellään poliittisen merkityksen, ei se aina sitä kuitenkaan tarkoituksenmukaisesti ole.¹⁵⁵

Julkisuuden tärkein ja näkyvin osa-alue on mediajulkisuus. Mediajulkisuus on teknologian välittämää julkisuutta, jossa viestin lähettäjä ei välttämättä edes tunne vastaanottajia, tai vastaanottajajoukko saattaa olla vain puolituttu yhteisö, joka on tyypillistä esimerkiksi verkkoyhteisöjen kohdalla. Sekä poliittinen että kulttuurinen julkisuus toimivat mediajulkisuuden kautta.¹⁵⁶

Teorian toinen ulottuvuus jakaa julkisuuden valtavirran ja vastajulkisuuden suhteen. Valtavirtaan kuuluvat iltapäivälehtien lööpit, pääuutislähettykset, television primetimen viihdeohjelmat ja ylipäättään pääosa suurimpien medioiden tarjonnasta. Valtavirtajulkisuus tavoittaa nimensä mukaisesti valtaosan yleisöstä, ja monet sen aiheet kertautuvat päivän puheenaiheina ihmisten

¹⁵⁵ Herkman 2011, 84-85.

¹⁵⁶ Emt., 86.

kohtaamisissa. Vastajulkisuus sen sijaan yhdistää vain verrattain pieniä ihmisryhmiä, jolloin sitä voidaan kutsua marginaaliseksi. Valtavirrasta erottautuminen saattaa olla toki tarkoituksellistakin. Joskus valtavirta saattaa pyrkiä taas siivoamaan pois näkyviltä ei-toivotut ja liian räikeää vastajulkisuutta esiintuovat ryhmät.¹⁵⁷ Räikeästä poliittisesta vastajulkisuudesta hyviä esimerkkejä tarjoavat viime vuosina yleistyneet mielenosoitukset, kuten Smash ASEM Helsingissä 2006 tai Kiakkovieraat Tampereella itsenäisyyspäivänä 2013.

Julkisuusteorian ulottuvuuksia ei tule nähdä kiinteinä rajoina, jotka erottavat eri osajulkisuuksia tiukasti toisistaan. Päinvastoin, asiat ja ilmiöt saattavat liikkua jäsentelyn eri alueilta toisille. Esimerkiksi vihreät arvot ovat viime vuosikymmeninä siirtyneet vastavirrasta valtavirtaan, ympäristönäkökulma on normalisoitunut.¹⁵⁸ Seksuaalivähemmistöjen hyväksynnälle saattaa olla hiljalleen käymässä samoin. Vanha mutta merkittävä esimerkki asian politisoitumisesta ja vastavirrasta valtavirtaan vaihtumiselle on kielikysymys, joka oli repivä poliittinen ristiriita jo ennen itsenäisyyttä. Ruotsin kieli hallitsi julkisuutta valtaeliitin äidinkielenä, ja Suomen kieli oli kulttuurisesti ja poliittisesti marginaalissa. Tällaiset muutokset tapahtuvat hitaasti, mutta sitäkin enemmän osoittavat ajan - ja paikan - ulottuvuuksien kytkeytymisen julkisuuden käsitteeseen. Kulloinkin vallitsevat sosiaaliset ja kulttuuriset normit määrittävät julkisuuden käytäntöjä. Julkisuuden muodot ja sisällöt ovat hyvin erilaisia verrattaessa esimerkiksi 1980- ja 2000-luvun Suomea. Tiettyyn historialliseen tilanteeseen liittyviin julkisuutta, julkaisemista ja julkaisuja koskeviin käsityksiin ja toimintatapoihin voi viitata julkisuuskulttuurin käsitteen avulla.¹⁵⁹

Sekä julkisuus- että poliittista kulttuuria luonnehtii Bernard Manin käsite yleisdemokratia. Se ajoittuu television ja radion valtakauten politiikan julkisuuden välineenä. Poliitiikka henkilöityy valovoimaisimpien julkkispoliitikkojen persoonien kautta samalla kun asiapitoisuus väistyy viihteellisuuden tieltä. Poliitikot kisaavat median valokeilassa yleisön suosiosta ikään kuin tosi-tv:ssä, ja kansalaisten rooli pelkistyy äänestämiseen. Yksittäisen kansalaisen tehtäväksi jää vain päättää jatkoon menijät ja pudottaa epäsuosioon joutuvat kisaajat pelistä pois. Teatraalisia tai tragikoomisiakin piirteitä saaneen yleisdemokratian taustalla näkymättömissä vaikuttavat kuitenkin ammattimaiset julkisuuskoneistot, jotka käyvät kovaa kamppailua vallanjaosta.¹⁶⁰

Herkmanin mukaan aikakausi on kuitenkin vaihtumassa. Internet ei ole vielä 2010-luvun alussa muuttanut politiikan julkisuusmuotoa perin pohjin, mutta jonkinlainen murrosvaihe on meneillään. Vielä Poliitiikka ja mediajulkisuus -teoksessa Herkman kutsui seuraava jaksoa konvergenssikulttuurin ajaksi, mutta jo seuraavana vuonna julkaisemassaan artikkelissa tarkastelee muutosta myös osittain vastakkaisen intermediaalisuuden käsitteen kautta. Konvergenssin alkuperäiseen ajatukseen liittyy medioiden yhteen sulautuminen, jopa niin pitkälle, että median kaikkien eri sisältöjen käyttö tapahtuisi aikanaan jopa vain yhden päätelaitteen kautta. Rakenteellisesti konvergenssi muuttaa myös perinteiset hierarkiat yhdistäen ruohonjuuritason toimijat ja valtavirran mediayritykset. Samalla median kuluttajien ja tuottajien väliset suhteet asettuvat uuteen ennakoimattomaan järjestykseen. Intermediaalisuus kyseenalaistaa yhden

¹⁵⁷ Herkman 2011, 86-87.

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ Emt., 88-89.

¹⁶⁰ Manin 1997, 228-235; Herkman 2011, 137-147.

laitteen ajatuksen mahdottomana ja korostaa sen sijaan eri sisältöjen sujuvaa ja kitkatonta liikkumista ja jakamista eri medioiden välillä suuntaan ja toiseen. Tukea intermediaalisuuskehitykselle pitäisi löytyä yksinkertaisesti katsomalla tämän päivän eri mediankäyttöpäätelaitteiden määrää.¹⁶¹

Tarkemmasta teknologisesta rakenteesta riippumatta uuden poliittisen julkisuuden kulttuurin aikana internet on keskeisin viestinnän media. Identiteetit ovat kansainvälisempiä ja yhteisöllisempiä verrattuna yleisödemokratian moninaisiin ja epäselviinkin identiteetteihin, jotka seurasivat puoluedemokratian ajan kansallisia ja luokkapohjaisia sosiaalisia rakenteita. Poliitiikan lähtökohtana eivät enää ole puolueet eivätkä henkilöt julkisuuden imagoineen, vaan asiakysymykset, avoimuus ja vuorovaikutus. Päätöksenteko rakentuu sosiaalisesti joukkoälyn varaan, eikä sitä sanele enää eliitti. Konvergenssikulttuuri leimaa nykyään monien diginatiivien sukupolvien edustajien elämäntapoja, mutta poliittista todellisuutta hallitsee pitkälti yleisödemokratian aikakauden toimintalogiikka, varsinkin, tai ainakin julkisuuden kautta tarkasteltaessa.¹⁶²

Internetin mahdollisuuksia poliittisen viestinnän areenana suhteessa julkisuusteoreettiseen ihanteseen on tutkittu paljon virtuaalisen julkisuuspiirin käsitteen kautta. Käsite viittaa verkon välittämään habermaslaiseen julkisuuspiiriin. Eri tulkinnat ovat päätyneet vastakkaisiin näkemyksiin tällaisen ilmiön olemassaolosta. Herkmanin mukaan verkko ei takaa ideaalien toteutumista, sillä ainakin vaalikampanjoissa ja muussa poliittisessa viestinnässä valtat toimijat käyttävät verkkoa strategisen viestinnän välineenä.¹⁶³ Sama näkyy myös ainakin suomalaisten kansanedustajien eduskuntavaalikampanjoiden some-viestinnässä.¹⁶⁴ Toisaalta järjestelmäpolitiikkaan on hallinnon puolella jopa Euroopan laajuisesti yritetty kytkeä julkista keskustelua, vaikkei tulokset olekaan välttämättä vastanneet täysin julkisuuspiirin määritelmiä.¹⁶⁵

Internetin tai tarkemmin www:n alkuaikoina 1990-luvun puolivälissä ja vuosituhanteen vaihteessa verkon muutosvoimalle demokratian uudistamiseksi ladattiin valtavasti odotuksia.¹⁶⁶ Nyt parikymmentä vuotta myöhemmin keskustelu on kääntynyt analysoimaan syitä sille, miksei näin käynyt. Yhden hyvän puheenvuoron esittää IT-yrittäjä Petteri Järvinen Helsingin Sanomien kolumnissa¹⁶⁷. Hänen mukaansa internetin yleistymisen osui suotuisaan maailmanaikaan, sillä 1990-luku oli historiallisen kehityksen kannalta otollista aikaa optimismille ja uskolle paremmasta tulevaisuudesta. Markkinaliberalismi kun oli juuri selättänyt suunnitelmatalouden, ei yksilöiden menestyksen ja onnellisuuden tavoittelun mahdollisuuksille vaikuttanut olevan samanlaisia rakenteellisia esteitä kuin vielä hetkeä aiemmin. Internet ei kuitenkaan syössyt yhtään diktaattoria vallasta eikä vienyt yhtään maata demokratiaan, vaan petti suurimmat lupauksensa paremman elämän takeena. Kuluttajille tai markkinoille antamansa lupauksen verkko taas lunasti vähän

¹⁶¹ Herkman 2011, 152-155; Herkman 2012.

¹⁶² Herkman 2011, 155.

¹⁶³ Emt., 155-160; Herkman 2012.

¹⁶⁴ Khaldarova ym. 2012.

¹⁶⁵ Wright 2007.

¹⁶⁶ Kts. esim. Borg 1995,

¹⁶⁷ Järvinen 2014.

liiankin hyvin. Miksi näin sitten kävi? Syy löytyy peiliin katsomalla. Verkolla itsessään ei ole tavoitteita eikä arvoja, vaan se palvelee niitä käyttötarkoituksia, joihin ihmiset sen valjastavat. Suurin osa ihmisistä haluaa helppoja vastauksia, eikä vaivaudu rakentamaan keskusteluun saavuttaakseen yhteisymmärryksen alkujaan erimielisten kanssa.

Lawrence Lessig kuvaa internetin historiaa kolmen vaiheen kautta. Alkuaikoina internet näyttäytyi varhaisille omaksujille uutena jo kertaalleen kadotetun vapauden mahdollistavana maailmana, kyberavaruutena. Vuosituhanteen vaihteen IT-boomiksi kutsutun jakson aikana niin pienet kuin suuret kaupalliset toimijat valloittivat ”koskemattoman kyberavaruuden”. Yritysten valtakautta ovat seuranneet julkisen vallan hallinnan aika, jossa maiden hallitukset pyrkivät valvomaan ja rajoittamaan internetin käyttöä ja toimintaa. Lessig nostaa avainkäsitteekseen ja historiallisen kehityskaaren selittäjäksi koodin vallakkaan luonteen. Se tarkoittaa, että kaikki internetin ainesosina toimiva koodi on joko luonteeltaan sellaista, että se tukee yksilönvapautta tai olemassaolevia valtarakenteita ja kansalaisten hallintaa. Tämän ristiriitaisuuden osalta koodilla ei ole välimuotoja. Verkkoa välittävät laitteet, kuten reitittimet ja palvelimet joko turvaavat anonymiteetin ja säilyttävät vapauden tai mahdollistavat sen, että joku valvoo jotakuta. Sen vuoksi koodin valta on kuin lain valta. Liberaali suhtautuminen verkon hallintaan ei turvaa verkon vapautta, sillä valtatyhjiöillä on tapana täyttyä.¹⁶⁸

Järvisen ja Lessigin väitteiden voi tulkita olevan keskinäisessä ristiriidassa. Järvinen esittää, että verkko itsessään on neutraali, sillä sillä ei ole omia arvoja eikä tavoitteita. Lessig puolestaan näkee verkon (ja tarkemmin sen infrastruktuurin) tukevan joko vapautta tai vallankäyttöä. Kun erilaiset fiktioperäiset tulevaisuudendystopiat jätetään sivuun, vielä 2000-luvun alussa on turvallista mieltää vallankäyttö pääasiassa sosiaaliseksi, ihmisten ja ihmisten muodostamien yhteisöjen tai rakenteiden väliseksi vuorovaikutuksen muodoksi. Elottomat ohjelmat ja koneet saavat vallakkaan merkityksen lähinnä riippuen siitä, miten ihmiset niitä kontrolloivat. Sen vuoksi tässä tutkimuksessa otamme kannan, jonka mukaan verkko ja siihen rinnastuen erilaiset mediat voivat olla neutraaleja ja yksilönvapauksia suojelevia tai mikäli ihmiset niin tarkoittavat, ne voivat palvella myös vallankäyttöä.

Suhteessa internetin tuottamaan pettymykseen uudesta demokratiasta ja virtuaalisen julkisuuspiirin käsitteen mahdollisuuteen käyttökelpoisimman ristiriitaparin verkon ja median vallakkaan tai vallattoman luonteen tarkastelulle antaa konvergenssikulttuurin aikakauden luonnehdinta politiikan lähtökohdasta. Julkisuusihanteen näkökulmasta olennainen vallankäytön rakentumista selittävä muuttuja on verkon, median ja teknologian avoimuus tai suljetuus. Kuten perinteistä julkisuuskäsitettä voi selittää kaksijakoisesti, näkyvän ja piilossa olevan kautta, myös informaation vallankumouksen ajan keskeisiä rakennusosia voi tarkastella kärjistetyllä jaolla avoimen ja suljetun välillä. Avoimuus ei tarkoita kuitenkaan samaa kuin julkinen. Käsitteen merkitystä eri konteksteissa tarkastellaan seuraavissa alaluvuissa, mutta ratkaisevan kiinnostuksen kohdan sen keskeiseen asemaan nykyaikaisen julkisuuden selittäjänä tarjoaa internetin kehityshistoria.

¹⁶⁸ Lessig 2006.

Verkon, älypuhelinien ja tietokoneiden kehityksen huima vauhti selittyy ensisijaisesti teknologisen avoimuuden avulla. Se tarkoittaa teknisten standardien julkilausumista verkossa tai painetussa materiaalissa tarkoituksena auttaa toisia osapuolia tekemään omia yhteensopivia teknisiä tuotoksia, rajoittamatta sitä kenelle ja mihin käyttötarkoituksiin uudet sovellukset tulevat. Käännepaikka nykymuotoisen verkon kehitykselle oli Tim Berners-Leen CERN:issä kehittämän ensimmäisen hypertekstiä käsitelleen selaimen, WorldWideWebin lähdekoodin julkaisu pysyvästi tekijänoikeudettomaksi materiaaliksi public domainiin. Muutamassa vuosikymmenessä neljän yhdysvaltalaisyliopistojen palvelinten muodostamasta yksityisestä verkosta on laajentunut miljardien päätelaitteiden verkkojen verkko, jossa on mukana erilaisia älypuhelimia, kannettavia tietokoneita, televisioita, tabletteja, tulostimia, kameroita, autoja, jääkaappeja, vaakoja, koteja ja tietystä miehestä jo ihmisiä sekä eläimiä. Kehitykselle on ollut ratkaisevaa, että Berners-Leen aloittama työ ja avoimuuden periaatteet ovat pysyneet voimassa World Wide Web Consortiumin julkaisemissa määrittelyissä, jotka eivät ole sitoneet sovelluskehittäjiä, mutta ovat mahdollistaneet yhteentoimivuuden. Sellaiset avoimet standardit kuin TCP/IP, http ja html ovat yhdistäneet miljoonia eri valmistajien laitteita ja välittäneet tietoja ja tunnetta ihmisten kesken jo yli kahden vuosikymmenen ajan.¹⁶⁹

Laitteiden eli niin sanotusti raudan (hardware) ohella avoimuus on yhtä olennaista myös sisältöpuolella. Ohjelmistojen (software) ja sisällön jakaminen ja kopiointi tapahtuu käytännössä tallennusmedian ja tiedonsiirron rajakustannuksella, joka on käytännössä häviävän pieni tai jopa olematon. Kun ohjelmien, sisällön ja datan jakaminen toisille käyttäjille ei kustanna jakajalle tai vastaanottajalle käytännöllisesti mitään, tällaisiin hyödykkeisiin voi suhtautua ratkaisevasti toisin kuin materiaaliin hyödykkeisiin tai kaupallisiin palveluihin, joiden valmistuskustannukset uppoavat ensimmäisinä niiden hintoihin ja päälle tulevat vielä katteet ja voitontavoittelun marginaalit. Häviävän pieni rajakustannus mahdollistaa, helpottaa ja edistää epäitsekkästä suhtautumista informaatioon. Niin keskinäistä ymmärrystä ja yhteistä hyvää tavoitteleville ihmisille syntyy kannustin suhtautua avoimesti tietoon. Tietoon, kuten myös viestintään, voi kuitenkin suhtautua myös priorisoimalla sen välineellistä arvoa, ja pieni yhteentörmäys kahden vastakkaisen näkökulman välillä voi johtaa ennakoimattomiin seurauksiin. Ainakin julkisen historiikin mukaan nimittäin huonosti toimiva tulostin ja tulostinajuri, jonka koodia ei voinut itse korjata valmistajan kaupallisten etujen vuoksi, johtivat uutta avointa julkisuuskulttuuria edustavan ensimmäisen avoimuusliikkeen syntyyn.¹⁷⁰

2.3.2. Vapaa ja avoin lähdekoodi

Modernin tietotekniikan kehityksen alkuaikoina 1960- ja 1970-luvuilla ohjelmien lähdekoodin vapaa jakaminen oli tavanomainen käytäntö verrattain pienen tutkija- ja yritys yhteisön keskuudessa. Ongelmien ratkaiseminen ja uuden kehittäminen olivat tärkeitä päämääriä, eikä ala ollut ehtinyt vielä kaupallistua kokonaan. Kaupalliset toimittajat toimittivat koodin laitteiden mukana yhtenä kokonaisuutena. Aivan 1960-luvun lopulla oikeus tuomitsi ohjelmien ja laitteiden ”kytkykaupan”

¹⁶⁹ Kts. World Wide Web Consortium 2014.

¹⁷⁰ Stallmann 2001.

kilpailunvastaiseksi IBM:n ja Yhdysvaltojen valtion välisessä oikeusjutussa. Markkinoiden kehitys kääntyi kohti ohjelmistojen kaupallistumista, ja taloudellisten intressien suojeleminen vaati kauppatavaransuojaamista luvattomalta käytöltä rajoittavien lisenssien turvin¹⁷¹.

Oikeus muokata ja jakaa tietokoneiden lähdekoodia politisoitui 1980-luvulla erityisesti Richard Stallmanin GNU-manifestin ja -projektin myötä. Hän asettui puolustamaan käyttäjän oikeuksia tai ehkä paremminkin vapauksia päättää kerran hankkimansa koodin käytöstä vastustaakseen ohjelmistoyritysten pyrkimyksiä veloittaa muutoksista ja määrätä yksinoikeudella minkälaisia ohjelmistojen tulee olla. Stallmanin oman kertomuksen mukaan yhtenä ratkaisevana ärsykkeenä asian politisoitumiseksi oli tulostinvalmistajan rajoitukset pitkään vaivaa tuottaneen huonosti toimineen tulostimen ohjelmiston korjaamisen estämiseksi.¹⁷²

Stallman julkaisi vuonna 1985 "The GNU Manifesto" -nimisen kirjoituksensa, joka oli samalla tiedote uuden vapaan käyttöjärjestelmän ohjelmointiprojektista, kutsu ja tukipyyntö vapaaehtoisille ja avustajille sekä julistus vapaan koodin hyödyistä. Hän perusteli ohjelmien koodin julkaisemista seuraavilla argumenteilla. Ensin, ohjelmistojen myyjät toki haluavat rahastaa jokaisen kopion käytöstä, mutta ohjelman käyttäjänä Stallman katsoi solidaarisuuden toisia käyttäjiä kohtaan tärkeämmäksi vaikuttimeksi, ja kieltäytyi luopumasta vapaudesta jakaa hankkimiaan ohjelmia. Toiseksi, pelkkä ostajan rahojen säästäminen ei ole kuitenkaan suurin vapaiden ohjelmien hyöty. Jos koodia saa levittää vapaasti, samaa ohjelmointityötä ei tarvitse tehdä useaan kertaan. Rajalliset ohjelmointityön resurssit voidaan kohdistaa aina uusimpien ja kehittyneimpien ominaisuuksien tekemiseen. Yksityisomisteisella lähdekoodilla on myös kääntöpuolensa. Sen käyttäjä tulee riippuvaiseksi yhdestä toimittajasta, jos kukaan muu ei voi korjata tai parantaa ohjelmaa. Näin ohjelman myyjä saa monopoliaseman. Vapaan koodin kohdalla taas ei tarvitse kiistellä siitä, kuka ja mitä milläkin ohjelmalla saa tehdä.¹⁷³

GNU on lyhenne, joka tulee sanoista "GNU is not Unix". Unix oli 80-luvulla merkittävässä asemassa oleva maksullinen, yksityisomisteisen eli suljetun koodin käyttöjärjestelmä. GNU-projektin tekijät ohjelmoivat Unixin kanssa täysin yhteensopivan, vapaan käyttöjärjestelmän. Uuden käyttöjärjestelmän ytimen, kernelin, ohjelmoinnista vastasi merkittävässä määrin suomalainen Linus Torvalds, joka julkaisi ensin uuden Linux-käyttöjärjestelmän 1991 ja vuotta myöhemmin lisensoi sen Stallmanin perustaman Free Software Foundationin määrittelemällä vapaalla GNU General Public License:llä (GPL). Näiden osien muodostama kokonaisuus on jaettu siitä lähtien nimellä GNU/Linux, ja ne ovat johtaneet jatkuvasti kasvavaan määrään erilaisia sovelluksia ja muunnelmia. Huomattavaa kuitenkin on, että vaikka GPL-lisenssin nimessä on sana public, julkinen, Stallman ja Free Software Foundation eivät ikinä tehneet ohjelmistoistaan public domainia, tekijänoikeudetonta kaikkien täysin vapaasti hyödynnettävää yhteisomaisuutta. Tämä johtui siitä, että vain laillisesti määritelty lisenssi muodostaa oikeudellisen sopimuksen koodin tai ohjelmiston jakajan ja käyttäjän välillä, joka on ainoa tehokas tapa estää, ettei käyttäjä muokkaa ja uudelleenjulkaise saamaansa koodia yksityisomisteisena. Lisenssi nimittäin sisältää pakottavan

¹⁷¹ Wikipedia 2016c, History of free and open source software.

¹⁷² Stallman 2001.

¹⁷³ Stallman 2015 (1985); Wikipedia 2016c, History of free and open source software.

velvoitteen kaikkien muunnelmien julkaisusta samalla vapaalla ja sallivalla lisenssillä. Näin kerran avattu koodi tulisi myös pysymään aina avoimena.¹⁷⁴

Free Software Foundationin kanta vapaaseen koodiin on moraalinen ja siten poliittinen. Sen perimmäisiä tavoitteita on yksilönvapauksien turvaaminen, myös hallinnon julkisen vallan käyttöä vastaan. Läheinen ja helposti sekoitettava, mutta varsinkin yhteiskuntateoreettisesti eroava on vuonna 1998 lanseerattu avoimen lähdekoodin käsite. Stallmanin mukaan ero on pieni - vapaa koodi on eettinen arvovalinta, kun taas avoin koodi ei ole moraalinen kysymys, vaan teknis-kaupallinen lähestymiskulma. Avoimen koodin käsitettä edustaa Open Source Initiative -järjestö.¹⁷⁵

GNU-projekti¹⁷⁶ määrittelee vapaan koodin seuraavien neljän vapauden kautta 0) suorittaa ohjelmaa 1) tutkia ja muuttaa ohjelman lähdekoodia, 2) levittää tarkkoja kopioita ja 3) jakaa muunneltuja versioita. Open Source Initiativen avoimen lähdekoodin määritelmä on tarkempi ja se rajaa reunaehdot avoimen lähdekoodin lisensseille.¹⁷⁷ Yhtäläistä on, että avoin koodi ei tarkoita pelkästään kenen tahansa vapautta lukea koodia, vaan myös muuttaa ja jakaa sitä. Suomen avoimen lähdekoodin keskuksen COSS:in mukaan vapaan ja avoimen koodin käsitteiden sisällölliset erot eivät ole merkittäviä.¹⁷⁸

2.3.3. Open Access

Samankaltaiset taloudellisiin etuihin liittyvät ristipaineet ja vapaan jakamisen hyödyt jotka olivat synnyttäneet avoimen lähdekoodin liikkeen, kulminoituivat tieteellisen tutkimuksen julkaisemisen ja saatavuuden kohdalla hieman myöhemmin. Perinteisten tiedejulkaisijoiden korkeaksi kohonneet tilausmaksut alkoivat muodostaa joillekin tutkimuslaitoksille ongelmallisen kustannuserän. Vuonna 1991 syntyi ensimmäinen tiedejulkaisujen avointa saavutettavuutta tarjonnut palvelu, arXiv. Open Access -käytännön leviämistä edisti julkaisualustojen saatavuus avoimella lähdekoodilla.¹⁷⁹

Ensimmäinen julkaisujen saavutettavuuteen liittyvä este, jonka ratkaisemiseen Open Access -liike on kohdistanut huomiotaan, on julkaisujen hinta. Vaikka yksittäiset artikkelit usein olisivatkin kustannuksiltaan riittävän edullisia suurimmalle osalle tutkijoista, tilanne voi olla toinen, kun tutkimuksen tekeminen edellyttää satojen artikkeleiden läpikäymistä tai kun tutkimuslaitoksen täytyy hankkia lisenssi tuhansille opiskelijoille ja tutkijoille. Hintakynnys synnyttää kuilun niiden välille joilla on varaa arvokkaimpiin julkaisuihin ja niille, jotka eivät näihin pääse käsiksi. Samalla laadukkaimman tutkimuksen lukijakunta pienenee, joka on tieteen kannalta haitallinen ilmiö.¹⁸⁰

¹⁷⁴ Wikipedia 2016c, History of free an open source software; Stallman 2015 (1985).

¹⁷⁵ Wikipedia 2016c, History of free an open source software; Stallman 2015 (1985); kts. myös Gerloff 2013.

¹⁷⁶ Gnu.org 2015.

¹⁷⁷ Open Source Initiative 2007.

¹⁷⁸ Suomen avoimien tietojärjestelmien keskus - COSS ry 2016.

¹⁷⁹ Open-access.net 2016.

¹⁸⁰ Suber 2015, 4-5.

Tutkijat ovat antaneet artikkelinsa tiedelehdille ilmaiseksi julkaistavaksi tiedelehtien syntyajalta, 1600-luvun puolivälistä lähtien. Tämä perinne on tavallaan onnekas sattuma, sillä nyt tutkijat eivät ole taloudellisesti riippuvaisia julkaisujen myyntituotoista. Taloudellinen kannustin sitä paitsi saattaisi vääristää tutkimuskohteiden valintaa populaarien ja muodikkaiden aiheiden korostuessa muiden kustannuksella. Nyt sen sijaan tutkijat voivat vapaammin keskittyä sellaisiininkin aiheisiin, jotka eivät välttämättä kiinnosta kuin hyvin pientä yleisöä, mutta voivat joskus osoittautua tärkeäksi laajemmassa merkityksessä.¹⁸¹ Huomattavaa on, että sekä Peter Suberin mukaan tieteessä että Stallmanin mukaan ohjelmoinnissa ”maine ja kunnia” ovat usein toimivampia kannustimia kuin raha.

Open Access ei takaa automaattisesti, ettei tutkimus seuraisi muodikkaita aiheita tai etteivät talouden lainalaisuudet vaikuttaisi siihen mitenkään häiritsevästi, mutta suoran taloudellisen riippuvuussuhteen ja kannustimen puuttuminen voi vapauttaa tutkijat keskittymään tieteellisesti oikeaan asiaan: laadukkaaseen tutkimukseen ja erikoistumiseen.¹⁸²

Käsitteen määritelmästä vallitsee kohtalainen yhteisymmärrys ainakin pääpiirteiden osalta. Määritelmän vakiintumista edesauttoivat vuosina 2002 - 2003 Budapestissa, Bethesdassa ja Berlinissä järjestetyissä konferensseissa (nk. BBB) tehdyt julkilausumat. Niiden mukaan käsitteen voi kiteyttää niin, että

*Open Access -julkaisut ovat digitaalisia, verkossa, maksuttomia, ja vapaita suurimmasta osasta tekijänoikeus- ja lisensointirajoituksia.*¹⁸³

Suber korostaa tarkennusta, jonka mukaan Open Access on vapaa useimmista tekijänoikeus- ja lisensointirajoituksista, muttei kaikista. Tärkein Open Accessiin sisältyvä velvoite on tutkimuksen toimintaan liittyvä ”elinehto”, velvoite viitata lähteeseen, eli taata kunnia sille jolle se kuuluu. Yhteistä BBB-konferenssien julkilausumille on se, että kaikki menevät pidemmälle kuin avoimen julkaisemisen ensimmäisen esteen eli hintakynnyksen ylittäminen. Ne eivät pelkästään tee julkaisusta ilmaisia, vaan puuttuvat immateriaalioikeuksiin tehden julkaisuista myös käyttöoikeuksien puolesta avoimesti saavutettavia. Berliinin ja Bethesdan julkilausumien mukaan Open Accessin määritelmä sisältää oikeudet ”kopioida, käyttää, jakaa, välittää, esittää julkisesti ja jakaa muokata ja jakaa, myös muokattuja versioita”. Käsitteenmäärittelyn lisäksi julistus on eräänlainen suuntaa-antava sitoumus toimenpiteisiin ryhtymisestä. Haasteet eivät niinkään ole teknisiä, laillisia tai edes taloudellisia, vaan kulttuurisia. Viime vuosien kehitys kuitenkin osoittaa, että muutos tapahtuu parhaillaan.¹⁸⁴ Valtaosa maailman johtavista tiedeorganisaatioista on allekirjoittanut Berliinin julistuksen.¹⁸⁵

Aivan kaikille täysin yhtäläistä saavutettavuutta Open Accesskaan ei kuitenkaan tule takaamaan. Suber huomauttaa, että väistämättömät rajoitteet kuten kieli, sensuuri, ihmisten fyysiset rajoitukset

¹⁸¹ Suber 2015, 10.

¹⁸² Emt., 10-11.

¹⁸³ Emt., 4-9.

¹⁸⁴ Emt., 4-9.

¹⁸⁵ Max Planck Gesellschaft Open Access 2016.

ja pääsy verkkoon muodostavat vielä käytännössä esteitä julkaisujen avoimelle saavutettavuudelle.¹⁸⁶ Näistä huolimatta julkaisujen avoin saavutettavuus yleistyy maailmanlaajuisesti parhaillaankin. Seuraava askel on avoin tiede, josta julkaisujen avoin saatavuus on vain pieni osa. Avoimeen tieteeseen nimittäin sisältyy myös aineistojen ja lähdekoodin avoimuus sekä itse tutkimusprosessin avoimuus.¹⁸⁷

Avoimesta tiedontuotantoprosessista tunnetuin esimerkki lienee vapaa tietosanakirja Wikipedia. Sen radikaaliin avoimuusperiaatteeseen kuuluu, että kuka tahansa voi osallistua sen muokkaamiseen. Tieto ei siis ole pelkästään saatavilla kaikille, vaan se on varta vasten tarkoitettu myös muokattavaksi ja parannettavaksi.¹⁸⁸ Wikipedian ohella wikimaailmaan kuuluvat muiden muassa koulutuksen avoimuutta palveleva Wikiversity, vapaan kansalaisjournalismin Wikinews, vapaita oppikirjoja kokoava Wikibooks-hanke sekä salaisten asiakirjojen julkaisuun tarkoitettu Wikileaks-palvelu. Wikin uudenlainen tiedontuotannon ja tietotyöskentelyn tapa mahdollistaa tutkijoille irrottautumisen ahtaiden markkinalogiikoiden ja hierarkisten ja kansallisten rajojen mukaan toimivista korkeakouluista ja tutkimuslaitoksista. Wikityöskentely mahdollistaa huippuerikoistuneiden tutkijoiden verkostoitumisen yli perinteisten instituutiorajojen. Tutkimuksen lisäksi sama potentiaali sisältyy kansalaisosallistumiseen. Tällaiset avoimet työkalut ja keskustelumahdollisuudet sisältävät uuden julkisuuspiirin mahdollisuuden. Tosin muoto eli ohjelmisto sinällään ei ole kaikki kaikessa, vaan sen sisältö: se mitä on sanottu sitoo ohjelman yhteen todellisen maailman rakenteisiin. Suoranta ja Vaden liittävät wikimaailman Habermasin ideaaliin avoimesta ja vapaasta järkiperaisestä keskustelusta. Itse wikiohjelmisto näyttää tarjoavan rajattoman globaalin yhteistyöalustan tiedon tuotannon, keskustelun ja argumentoinnin suhteen - se on siis ideaalinen esimerkki teknologian habermaslaisesta potentiaalista.¹⁸⁹ Tämän takaa se, että wikiperiaatteisiin kuuluu erottomasti osallistujien samanarvoisuus, vertaisperiaate. Tämä erottaa wikimaailman avoimen yhteistyön paljon viime aikoina esillä olleesta joukkoistamisesta, johon sisältyvät toimeksianto ja toimeksiantaja, ja siten hierarkinen rakenne. Vaikka toki oikeaoppisesti toteutettuna myös joukkoistamalla voidaan hyödyntää joukkojen viisautta, joka toimii vastavoimana hierarkiselle asiantuntijuudelle.¹⁹⁰

2.3.4. Avoin päätöksenteko

Avoimen tieteen periaatteita on käytetty useiden vuosien ajan Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen ympäristöterveyden alan tutkimusprojekteissa. Jouni Tuomisto tutkimusryhmineen on kehittänyt työnsä pohjalta metodiikkaa, joka keskittyy alkujaan erilaisten riskien avoimeen arviointiin. Useampien tutkimushankkeiden myötä metodin kehitys on laventunut yleisemmälle tasolle, avoimeksi arvioinniksi. Artikkelissa "Avoin päätöksentekokäytäntö voisi parantaa tiedon

¹⁸⁶ Suber 2015, 26-27.

¹⁸⁷ Emt., johdanto xi.

¹⁸⁸ Suoranta & Vaden 2010, 2-3.

¹⁸⁹ Emt., 10-12.

¹⁹⁰ Aitamurto 2012, 4-5.

hyödyntämistä” Tuomisto, Pasi Pohjola ja Mikko Pohjola sitovat avoimen tieteellisen arvioinnin periaatteet päätöksenteon valmisteluun.¹⁹¹

Avoimen päätöksentekokäytännön teoria jäsentää ideaalisen päätöksentekoprosessin ohjeet kuuteen periaatteeseen. Erityisesti valmisteluvaihetta koskevat ohjeet tähtäävät mahdollisimman kattavaan tietopohjan keräämiseen ja kaiken saatavilla olevan tiedon parhaaseen mahdolliseen hyödyntämiseen. Päätöksenteon tulisi perustua ensinnäkin tavoitteellisuusperiaatteeseen eli johonkin julkilausuttuun poliittiseen päämäärään, joka ohjaa koko päätöksentekoprosessia. Avoimuusperiaate edellyttää, että ketään mahdollista asianosaista ei suljeta ennakoon pois osallistumasta, koska kenellä tahansa voi olla arvokasta sanottavaa tai tietoa päätöksenteon tueksi. Selkeästi valtavirrasta poikkeavien mielipiteiden esittämistä ei estetä avoimessa arvioinnissa, ja niin kansalaisten omat arvot, paikallistuntemus kuin tutkittu tieteellinen tieto ovat yhtäläisesti käyttökelpoista ainesta. Ääritapauksena yksiselitteisen ja toistuvan häiriköinnin vuoksi osallistujia voidaan sulkea yhteisen menettelyn ulkopuolelle. Avoimuusperiaatteesta juontuu myös osallistujien yhdenvertaisuus, sillä kaikki tieto kerätään ja jaetaan samanarvoisesti käytännössä verkon kautta ja pääosin reaaliaikaisesti. Tiedot eivät sijaitse salasanoilla suojattujen sivujen takana, vaan julkisessa verkossa, joten kuka tahansa voi tutustua niihin vähällä vaivalla. Eri osallisilla asemasta riippumatta ei ole omia välineitä ja tietoresursseja, vaan ne ovat kaikille samoja ja yhteisiä.¹⁹²

Kohteellisuusperiaate on kolmas ja yksi avoimen arvioinnin keskeisimpiä periaatteita. Kohteellisuus viittaa ensisijaisesti tiedon järjestämiseen jonkin kohteen, eli käsittelyssä olevan asian ympärille. Tämä toteutuu käytännössä tiedonkeruun ja arvioinnin keskittämisestä yhteen verkkotyötilaan, josta löytyy joko suoraan kaikki asiaan liittyvä tieto tai linkit ulkoisiin lähteisiin. Tietoa ei kerätä eikä tallenneta suljetuille sivustoille tai jaeta sähköpostilla vain valituille osallistujille, sillä se olisi suoraan ristiriidassa avoimuusperiaatteen kanssa. Edelleen kohteellisuusperiaatteesta johtuu, ettei tietoa tallenneta perinteiseen tapaan organisaatioiden tai prosessien mukaan, vaan yli erilaisten totuttujen rajojen ja siilojen sen mukaan, mikä kulloinkin käsillä oleva päätöksentekoasia on. Kohteellisuusperiaate toteutuu parhaiten, kun työskentelytila sijaitsee verkossa jossakin helposti muistettavassa asian mukaan nimetyssä osoitteessa.¹⁹³ Monet suositut verkkopalvelut, kuten Wikipedia, Reddit tai Twitter soveltavat omilla tavoillaan kohteellisuusperiaatetta, esimerkiksi artikkelien, viestiketjujen puurakenteen tai asiasanojen avulla.

Kritisoitavuusperiaate edustaa tieteellisyyttä avoimessa päätöksentekokäytännössä. Mitä tahansa voi kritisoida. Osuvalla kriitikillä voidaan sulkea pois huonoja ideoita tai vääriä tietoja. Näin huomioidaan erilaiset epävarmuudet ja vaihtoehtojen arvioiminen perustuu todennäköisyyksille. Syysuhteellisuusperiaate edellyttää ilmiöiden syy-seuraussuhteiden kuvaamista. Näin osallistujat ymmärtävät paremmin monimutkaiset kokonaisuudet ja eri vaihtoehtojen seuraukset. Uusiokäyttöperiaatteen mukaan tieto tuotetaan niin, että sitä voidaan käyttää muuallakin. Edellytyksenä on tiedon osittaminen ja järjestäminen niin, että se on helposti löydettävissä eri

¹⁹¹ Tuomisto, Pohjola P. & Pohjola M. 2014.

¹⁹² Emt.

¹⁹³ Emt.

käyttötarkoituksiin. Se kannustaa myös jo muualla tuotetun tiedon hyödyntämiseen.¹⁹⁴

Avoimen päätöksentekokäytännön tavoitteena on rakentaa osallistujille jaettu ymmärrys käsiteltävästä asiasta. Se ei tarkoita yksimielisyyttä, vaan yhteisymmärrystä tilanteen kuvauksesta ja erimielisyyksistä sekä mistä nämä johtuvat. Näin eri arvoja ja tavoitteita edustavien osapuolten on paremmin mahdollista löytää yhteinen ratkaisu monimutkaisiinkin ongelmiin.¹⁹⁵ Tuomiston ym. ideaali näyttää hyvin samansuuntaiselta Habermasin julkisuusihanteen ja ideaalin puhetilanteen kanssa, vaikka ne eivät jaakaan samaa perimää. Samankaltaisuuden voisi tulkita viitteeksi siitä, ettei ajatus jonkinlaisista yleispätevistä olosuhteista koskevista ehdoista parhaan argumentin tavoitteluun ole mahdoton. Yhteiskuntateoreettisesti huomionarvoiselta vaikuttaa myös jaetun ymmärryksen käsitteen ainakin osittainen samankaltaisuus julkisen mielipiteen tai yleistahdon käsitteiden kanssa. Kummatkin syntyvät keskustelun tuloksena, ja niiden tarkoituksena on toimia syötteinä päätöksenteolle. Edelleen mikäli kummatkin ovat saaneet muotoutua ilman ulkoisia häiriöitä, niiden voidaan katsoa toimivan myös oikeutetun ja laadukkaan päätöksenteon takeena. Tämän yhteneväisyyden perustelemana palaamme tutkimuksen hypoteesien yhteydessä uudelleen avoimeen päätöksentekokäytäntöön ja tarkalleen ottaen avoimuusperiaatteeseen.

Tuomiston ym. normatiivisen mallin lisäksi päätöksenteon avoimuuden toteutumisesta on kirjoittanut Päivi Leino-Sandberg EU:n osalta. Hän viittaa avoimuudella ensisijaisesti asiakirjojen julkisuuteen ja kansalaisten tiedonsaantioikeuteen. Hänen mukaansa sekä Lissabonin sopimus että EU:n asiakirjojen julkisuutta käsittelevä EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö yhdistää asiakirjajulkisuuden kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kautta demokratian toimintaedellytyksiin. Vaikka EU:n asiakirjajulkisuus ja kansalaisten oikeudet ovat turvattu jo perussopimusten ja perusoikeuksien tasolla, niihin liittyvät erimielisyydet ovat toistuvasti esillä EU:n tuomioistuimessa. Eri toimielimet vetoavat tyypillisesti asioiden keskeneräisyyteen ja oman työtehokkuuteensa vaarantumiseen, mutta useiden tuomioistuimen ratkaisujen mukaan nämä eivät ole oikeudellisesti pitäviä perusteita asiakirjapyyntöjen epäämiselle, ja ratkaisut ovat pääsääntöisesti avoimuusmyönteisiä. Siitä huolimatta asiakirjojen salaamisen käytäntö erityisesti lainvalmistelun varhaisessa vaiheessa jatkuu. Kaikkiaan Leino-Sandberg pitää EU:n omia avoimuusperiaatteita demokraattisuuden kannalta riittävinä vain muodollisesti, mutta käytännössä lain henki toteutuu arveluttavan heikosti.¹⁹⁶

Päätöksenteon avoimuuden yhteydessä ei voi olla viittaamatta viime aikoina yleistyneisiin monipuolisiin kansalaisosallistumisen tapoihin ja suoran demokratian keinoihin. Tämän tutkimuksen empiirisen rajauksen vuoksi näiden tarkempi käsittely jää kokonaan toisiin yhteyksiin. Niin kutsuttuja uusia osallistumistapoja sivutaan ainoastaan rajauksen perustelemiseksi. Paul-Erik Korvela nimittäin huomauttaa tässä yhteydessä näennäisdemokraattisuuden riskistä. Julkisen hallinnon järjestäminä uudet osallistumistavat liittyvät usein joihinkin valmiiksi annettuihin asiakokonaisuuksiin, kuten kaupunginosien tai palveluiden kehittämiseen. Tällöin byrokraatit asettavat kansalaisten keskustelun agendan, eikä kansalaisten omat huolet tai ehdotukset nouse

¹⁹⁴ Tuomisto, Pohjola P. & Pohjola M. 2014.

¹⁹⁵ Emt.

¹⁹⁶ Leino-Sandberg 2014.

samanarvoiseen asemaan. Osallistumishankkeiden tunnuspiirteinä on yleensä valmiiksi annetut rajaukset, päätösvaihtoehdot, osallistumistavat ja aikataulut. Lisäksi kovaan vallankäyttöön liittyvät kysymykset, kuten taloudesta ja valtion tasolla turvallisuudesta ja puolustuspolitiikasta päättäminen puuttuvat kokonaan hallintolähtöisestä osallistamisesta. Toiseksi, uusien osallistumistapojen ja erilaisten foorumien riskinä voi olla kansanvallan komentoketjun katkeaminen. Korvela ilmaisee huolensa vaalien antaman mandaatin merkityksen katoamisesta, jos erilaiset ”superaktiiviset” kansalaiset pyrkivät tuomaan äänensä kuuluviin ulkoparlamentaarisisissa työryhmissä ilman vaaleissa saatua valtakirjaa.¹⁹⁷ Vaikka jälkimmäistä huolta voi pitää verrattain vähäisenä esimerkiksi olemassaolevaan etujärjestöjen lobbaukseen verrattuna, ensin mainittu näennäisdemokratian ongelma on hyvin todellinen. Ilman alhaalta ylös kansalaisten itsensä suoraan synnyttämää julkisuuden agenda ja keskustelua ei julkisuusihanne toteudu ainakaan alkuperäisen kirjallisen julkisuuden tavoin. Niinpä suora julkisen keskustelun ja sitä kautta päätöksenteon agendan asettamisen mahdollisuus voidaan mieltää yhdeksi tärkeimmistä demokratian toteutumisen edellytyksistä. Näennäisdemokraattisuuden riski, eli agendan asettamisen vapauden puute, on demokratian tasapainon horjumisen kannalta yksi keskeisimpiä ongelma. Sen vuoksi se on tarpeellista huomioida aineistorajauksessa ja tutkimuskysymyksen muotoilussa.

2.3.5. Avoin data

Kenties kuluvan vuosikymmenen näkyvin avoimuusliike on avoimen datan liike¹⁹⁸. Sillä viitataan ensisijaisesti digitaalisessa muodossa olevan tiedon saatavuuteen. Erilaisten suurten ja pienten tietoaisteistojen yhdistelyyn, analysointiin ja jalostamiseen perustuvat verkkopalvelut ovat havahduttaneet suuren yleisön digitaalisen tiedon potentiaalista. Vaikka talous on matalasuhdanteessa, yritysten rekrytointi-ilmoituksissa haetaan kilpaa ”big data analytisteja” ja ”data scientisteja”. Onpa liiketoiminnassa alettu toistelemaan jopa sellaistaakin iskulausetta kuin ”data on uusi öljy”. Markkinoiden innostuksesta riippumatta datan ja sen avoimuuden käsitteet näyttäytyvät merkittävältä myös tieteen ja demokratian näkökulmista. Tällöin niiden tarkastelu edellyttää kuitenkin käsitteellistä määrittelyä, etenkin, kun puhekielessä data, informaatio ja tieto menevät helposti sekaisin.

Datan, informaation ja tiedon käsitteet asettuvat keskinäiseen hierarkiseen järjestykseen. Tietoa syntyy, kun tulkitsija antaa informaatiolle jonkin merkityksen. Erilaista informaatiota saamme jatkuvasti aistihavaintoina ympäristöstämme. Tietoon taas liittyvät vaatimukset totuudenmukaisuudesta ja perusteltavuudesta. Teknologisessa käyttökontekstissa informaation raaka-aineena on dataa, jota esiintyy tallennettuna erilaisiin laitteisiin. Pienenä, irrallisena yksittäisenä osana, kuten tavuna tai bittinä, data ei sinällään välttämättä sisällä minkäänlaisia merkityksiä. Joskin on toki huomattava, että myös yksittäisellä bitillä voi olla ratkaiseva merkitys, kuten esimerkiksi laitteen virran kytkeminen päälle tai pois. Vastakkaisessa suunnassa

¹⁹⁷ Korvela 2012.

¹⁹⁸ Tämän tutkimuksen tekijä on ollut mukana suomalaisen avoimen datan verkoston Open Knowledge Finlandin perustamisessa ja toiminnassa vuodesta 2010 alkaen.

käsittehierarkiassa tiedon yläpuolella ovat tietämys ja viisaus, tiedon korkeammaksi jalostettuja muotoja. Nämä eroavat tiedosta, datasta ja informaatiosta siinä, etteivät ne ole sellaisenaan siirrettävissä ihmisiltä toisille, vaan ne voivat syntyä vasta pitkän ajan kuluessa.¹⁹⁹ Open Knowledge -järjestön arvojen mukaan ”Avoin tieto on se mitä avoimesta datasta tulee kun se on hyödyllistä, käytettävää ja sitä käytetään”.²⁰⁰ Suomen kielen tieto-sana vaikuttaa siis viittaavan johonkin, joka ei välttämättä ole aivan yhtä pitkälle omaksuttua kuin englannin *knowledge* voi olla, vaikka sanoja usein käytetäänkin synonyymisina.

Datan käsitteen suhteen ei kielellisiä merkityseroja ole tiettävästi vaivaksi asti. Data on digitaalista tietoa, pohjimmiltaan ilmaistavissa ykkösinä ja nollina.²⁰¹ Näin voidaan päätellä, ettei dataa pidä kytkeä pelkästään tiedon käsitteeseen, vaan voidaan myös tulkita, että digitaalinen informaatio on dataa. Sen sijaan curiositetiina voidaan pohtia, onko olemassa dataa, joka on digitaalista, muttei sähköistä. Esimerkiksi varhaiset tietotekniset tallennusvälineet reikäkortit saattaisivat edustaa tällaista tietotyyppiä.

Datan tai tiedon avoimuus määritellään pääsääntöisesti yhdensuuntaisesti eri lähteissä. Open Knowledgen määritelmä juontuu avoimen lähdekoodin määritelmästä ja noudattaa sen asettamia periaatteita. Määritelmä alkoi muotoutua alkujaan jo 2005, ja ohjelmistokehityksen tavoin sen uudet muotoilut saavat uuden versionumeron. Tämän hetkinen versio 2.1. määrittelee avoimen tiedon yksityiskohtaisesti liittyen tekniseen ja lailliseen uudelleenkäytettävyyteen ja saatavuuteen. Yhteenvedo määritelmästä kuuluu siten, että

*”Tieto on avointa, jos kuka tahansa on vapaa tavoittamaan, käyttämään, muokkaamaan ja jakamaan sitä rajoittuen korkeintaan toimenpiteisiin jotka edellyttävät lähdeviittausta ja avoimuuden säilyttämistä.”*²⁰²

Kim Viljasen, Antti Poikolan ja Pekka Koposen mukaan ”avoimella datalla tarkoitetaan, että tieto on vapaasti ja maksutta kaikkien toimijoiden ja muiden verkkopalveluiden käytettävissä siltä osin kuin tiedot eivät ole luottamuksellisia”.²⁰³

Helsinki Region Infosharen mukaan datan avoimuuden määrittävät julkisuus, tekninen saatavuus, maksuttomuus ja uudelleenkäytön sallivat käyttöehdot.²⁰⁴ Valtiovarainministeriön avoindata.fi -palvelussa avoimen datan käsite määritellään kahdella rinnakkaisella tavalla. Toisaalta avoin data tarkoittaa julkista tietoaaineistoa, ”jota saa uudelleenkäyttää aineistoon liitetyn käyttöluvan mukaisesti”.²⁰⁵ Toisaalta avoin data on ”kenen tahansa uudelleen käytettävissä maksutta, luvallisesti ja koneluettavassa muodossa”.²⁰⁶

¹⁹⁹ Poikola, Kola & Hintikka 2010, 13-14.

²⁰⁰ Open Knowledge 2016e.

²⁰¹ Poikola ym. 2010, 13-14.

²⁰² Open Knowledge 2016a; Open Knowledge 2016b.

²⁰³ Viljanen, Poikola & Koponen 2012.

²⁰⁴ Helsinki Region Infoshare 2010.

²⁰⁵ Valtiovarainministeriö 2016.

²⁰⁶ Hagelberg 2015.

Kaikissa avoimen datan määritelmässä toistuvat koneluettavuuden ja maksuttomuuden tunnuspiirteet. Avoimen tiedon määritelmään koneluettavuus ei luonnollisesti kuulukaan, sillä juuri se on tietoa ja dataa erottava tekijä. Kaikki data on koneluettavaa, mutta tieto ei ole välttämättä. Käyttöehtojen osalta määritelmistä voi ainakin jonkinasteisen sävyeron löytää valtiovarainministeriön luvallisuuseriaatteesta ja muiden määritelmien lähtökohtaisesti tiukemmasta suhtautumisesta yleispätevien käyttövapauksien erottamattomuudesta.

Vaikka internetin käytön yleistymisen ja datan avoimuus ajoittuvat samaan aikaan, itse tiedon avoimuuden historia alkaa jo paljon kauempaa historiasta. Sekä antiikin Kreikassa että Roomassa on ollut julkisia arkistoja jo 400- ja 500-luvuilla.²⁰⁷ Vuodelta 868 peräisin oleva buddhalainen Diamond Sutra puolestaan on vanhin päivätty painettu kirjallinen teos. Sen loppumerkinnöissä on maininta "tehty yleisesti jaettavaksi".²⁰⁸ Tarkoituksellisen ja laajassa mittakaavassa vaikuttavan tiedon avoimen saavutettavuuden vastainen historia alkaa vasta kirjapainotaidon yleistymisen myötä, jonka seurauksena syntyivät tekijänoikeus- ja patenttijärjestelmät. Niiden vaikutus on säilynyt nykyaikaan saakka.²⁰⁹

Ei-julkisen ja arkaluontoisen tiedon avaamisesta julkisesti saataville löytyy jo varhaisia esimerkkejä. Pollock nostaa yhdeksi avoimen tiedon esitaistelijaksi William Tyndalen, joka käänsi raamatun latinasta englanniksi 1500-luvulla ja hyödynsi ensimmäisenä kirjapainotekniikkaa saadakseen käännöksen laajaan jakeluun. Englannin kirkko tuomitsi teon ja jopa hankki Tyndalen raamattuja vain tuhotakseen ne polttamalla, sillä raamatun kansantajuistaminen haastoi suoraan papiston aseman, jolla oli ollut käytännöllinen monopoli raamatun tulkitsemiseen latinan kielen osaamisen ansiosta.²¹⁰

Seuraavan kerran auktoriteetin asema kyseenalaistettiin julkaisemalla salattua tietoa verrattain yhtä merkittävässä mittakaavassa Ranskan suuren vallankumouksen edellä. Ranskan valtion arveltiin yleisesti olevan konkurssikypsä, vaikka sen virallinen kirjanpito näytti olevan tasapainossa. Talousministeri Jacques Necker ratkaisi ristiriidan julkistamalla varsinaisen kirjanpidon ulkopuoliset menot, joista isoimman vajauksen valtiontalouteen aiheuttivat suuret sodankäyntikulut. Neckerin työsuhte päättyi äkisti, mutta vallankumous eteni tunnetuin seurauksin.²¹¹ Tällä vuosituhannella vastaavaan asemaan on ainakin noussut Julian Assangne ja Wikileaks-verkkopalvelu.²¹²

Vuosituuhanteen vaihteen jälkeen julkishallinnon oma-alotteinen tietojen avaaminen on alkanut yleistyä. Yhdysvalloissa on pitkään vallinnut perinne, jonka mukaan kaikki verovaroin tuotettu tieto pitää olla yleisön vapaasti saatavilla.²¹³ Yhdysvallat ovatkin julkishallinnon datan avaamisen edelläkävijämaa. Vuonna 2006 aloittanut Washington DC:n avoin datakatalogi on kenties

²⁰⁷ Henttonen 2015a, 30-31.

²⁰⁸ British Library 2016; Pollock 2006, 3.

²⁰⁹ Pollock 2006, 3.

²¹⁰ Pollock 2015; Christianity.com 2007.

²¹¹ Habermas 2004, 114; Bastille-day.com 2015.

²¹² Herkman 2011, 158-159.

²¹³ Poikola ym. 2010, 11.

ensimmäinen kattava julkishallinnon avoimen datan palvelu.²¹⁴ Myös Suomessa keskustelu julkisten tietoaaineistojen avaamisesta koneluettavaksi ja maksutta saataville alkoi vilkastua viime vuosikymmenen lopulla. Julkisuudessa on käytetty aiheesta useita puheenvuoroja ja hallinto on teetättänyt useita selvityksiä tai perustanut aihetta käsitteleviä työryhmiä.²¹⁵ Valtiokonttori pilotoi Suomen ensimmäistä datakatalogia listauksena avoimista aineistosta vuosikymmenen vaihteessa. Euroopassa julkishallinnon datan avaamisessa Iso-Britannia on toiminut suunnannäyttäjänä.²¹⁶

Yleisimpiä julkishallinnon data-aineistoja ovat ainakin väestörekisteri, yritys- ja yhdistysrekisteri, kiinteistörekisteri, tilastotiedot, säätiedot, kartta-aineistot, liikennetiedot sekä talous- ja päätöksentekoaasiakirjat.²¹⁷ Esimerkin julkishallinnon tietojärjestelmien määrästä kaupunkimittakaavassa antaa Helsingin kaupungin tietojärjestelmäkartoitus. Viljasen ym. mukaan edes kaupunkiorganisaatiolla itsellään ei ole tarkkaa kuvaa tietojärjestelmien muodostamasta kokonaisuudesta.²¹⁸ Vuoden 2012 selvityksen mukaan Helsingin kaupungilta löytyi ainakin 595 eri tietojärjestelmää.²¹⁹ Helsingin kaupunki on siitä lähtien ylläpitänyt tietojärjestelmäluetteloa ja julkaissut sen avoimena datana. Julkaisuhetkellä vuonna alkusyksyllä 2014 tietojärjestelmiä oli 843, mutta tätä kirjoittaessa luku on pudonnut 787:ään.²²⁰

Poikolan ym. mukaan datan avoimuuteen kohdistuu jatkuvasti lisääntyvää kysyntää, kun yhä moninaisempia palveluita ja ohjelmistoja kehitetään erilaisten tietoaaineistojen pohjalta. Hallinnon datan avaamiseen liittyy käytännöllinen ongelma, joka johtuu toisaalta siitä, että myös digitaalisten aineistojen luovuttamiskustannuksia säädellään normein, jotka perustuvat paperiaikakauden kustannusrakenteeseen.²²¹ Toisaalta jotkin julkishallinnon organisaatiot ovat riippuvaisia toisille julkishallinnon organisaatioille myytävistä aineistosta saatavista tuloista.²²² Ratkaisuna voisi olla tulorahoituksen korvaaminen perusrahoituksella.²²³ Tavallaan siis askel markkinoiden vauhdittamisen suuntaan edellyttäisi pientä askelta julkisen hallinnon laajentamisen suuntaan. Tämä toteutui Suomessa verrattain näkyvästi Maanmittauslaitoksen paikkatietojen avaamisen yhteydessä vuonna 2011. Avoin data politisoitui ensimmäistä kertaa Suomessa kun kansanedustaja Oras Tynkkynen kysyi eduskunnan kyselytunnilla valtiovarainministeri Jutta Urpilaiselta valtiovarainministeriön budjettiosaston Maanmittauslaitoksen aineistojen avaamisen vastustuksesta. Lopputuloksena ministeri palautti asian valmisteluun, ja Maanmittauslaitoksen aineistojen avaaminen toteutui.²²⁴

²¹⁴ Poikola ym. 2010, 21, 76.

²¹⁵ Emt., 31.

²¹⁶ Emt., 75-76.

²¹⁷ Poikola ym. 2010, 32; Viljanen ym. 2012, 24.

²¹⁸ Helsingin tapauksessa on tosin huomioitava kaupungin organisaatorakenne, joka poikkeaa monista muista Suomen kunnista. Helsingissä virastot ovat suhteellisen itsenäisiä ja niillä on omat tietotekniikkayksikkönsä, kun muissa Suomen kunnissa on tyypillisesti vain yksi tietotekniikkayksikkö koko kuntaorganisaation palveluksessa.

²¹⁹ Emt., 29.

²²⁰ Partanen 2014; Helsinki Region Infoshare 2016.

²²¹ Poikola ym. 2010, 11.

²²² Emt., 53.

²²³ Emt., 49.

²²⁴ Tynkkynen 2011; PTK 87/2011 vp.

Hallinnon ja markkinoiden lisäksi kansalaisyhteiskunta ja tiedeyhteisö ovat toimineet laajalti datan avaamisen edistämiseksi. Rufus Pollockin vuonna 2004 perustama Open Knowledge²²⁵ on kasvanut reilussa vuosikymmenessä 46 maassa toimivaksi kansainväliseksi verkostoksi, jonka toimintaan osallistuu tuhansia kansalaisaktiiveja, tutkijoita, journalisteja, sovelluskehittäjiä ja yrittäjiä.²²⁶ Muiden muassa Yhdysvallat, Iso-Britannia, Saksa ja EU ovat julkaisseet jo yli miljoona datasettiä Open Knowledgen kehittämällä CKAN-alustalla.²²⁷

Juridisesti avoimuuden tarkkaan määrittelyyn käytetään erilaisia lisenssejä ja käyttöehtoja, mutta yhteiskuntateoreettisesti, abstraktin ihannejulkisuuden käsitteen informaation aikakauden vastineeksi Open Definitionin avoimuuden tiivistetty määritelmä soveltuu kuitenkin hyvin. Avoimuus on paitsi julkisuutta, näkyvyyttä, ja esilläoloa, myös vapaus käyttää ja muokata, eli kritisoida ja esittää oma vaihtoehtoinen tulkinta.

2.3.6. Avoimuus ja kommunikatiivisuus

Avoimeen dataan viitattaessa on hyvä huomata, että avoimuus ja julkisuus eivät tarkoita samaa asiaa.²²⁸ Julkisuus viittaa lähinnä saatavuuteen ja oikeuteen lukea, tutustua tietoon. Avoimuus viittaa puolestaan laajempiin oikeuksiin, vapauten käyttää dataa tai tietoaaineistoja omaehtoisesti. Ossi Kuittinen huomauttaakin, että avoin data ei tarkoita automaattisesti sisällöllisesti oikeaa dataa. Päinvastoin avoin data mahdollistaa, että kuka tahansa voi tarkistaa ja auttaa korjaamaan datan puutteita.²²⁹ Poikolan ym. mukaan julkishallinnon data on julkishyödyke, joka voi olla esimerkiksi valtion hallussa, muttei sen omistama. Niinpä oikeus sen käyttöön ei kuulu yksinomaan valtiolle tai hallinnolle.²³⁰

Avoimuuden ja julkisuuden käsitteellisessä erottamisessa voidaankin tehdä sellainen johtopäätös, että avoimuus on enemmän kuin julkisuus, mutta sisältää julkisuuden. Julkinen viittaa johonkin, jonka kuka tahansa voi havaita ja nähdä, päästä käsiksi, lukea ja tutustua. Avoimuus sisältää nämä piirteet, mutta se sisältää myös sisäänrakennetun vapauden käyttää, muokata, ja jakaa eteenpäin, muokattujakin versioita alkuperäisestä kappaleesta. Ilmaisuihin ”avoimet ovet” kuvaa asiaa hyvin. Kun ovi on auki, taloon voi mennä ja tulla sisään oman mielen mukaisesti ja hyötyä sen tarjoamasta suojasta, lämmöstä ja muista tilafasiliteteista. Julkisessa rakennuksessa kuten virastossa puolestaan, vieraat toivottaa tervetulleeksi ensin vastaanottovirkailija tai vartija, jonka ohi ei välttämättä pääse ilman sovittua tapaamista. Kansalaisten tiedonsaantioikeus viraston toiminnasta turvataan ohjaamalla kysyjä auliisti verkkosivuille tai aulan esitessändille.

²²⁵ Alkuperäiseltä nimeltään Open Knowledge Foundation Network.

²²⁶ Pollock 2015; Open Knowledge 2016a.

²²⁷ Open Knowledge 2016d.

²²⁸ Helsinki Region Infoshare 2010; Viljanen ym. 2012, 12.

²²⁹ Kuittinen teoksessa Braybrooke ym. (toim.) 2013, 118-121.

²³⁰ Poikola ym. 2010, 58.

Julkisuuden ja avoimuuden erottamisen lisäksi toinen tärkeä huomio on, että avoimuusliikkeet jakavat keskenään samankaltaisen perimän.²³¹ Avoimen tiedon ja datan määrittelyssä on vakiintunut vaatimus vapaudesta aineistojen uudelleenkäytöstä, joka tarkoittaa oikeutta käyttää, muokata ja uudelleenjulkaisua muokattuja versioita. Viljanen ym. asemoivat avoimen datan pohjoismaisen julkisuusperiaatteen seuraavaksi vaiheeksi.²³² Samoin Richard Stallman käsittää lähdekoodin vapauden suoraan sananvapauteen verrattavana oikeutena. Kysymys on siitä, että yksilön oikeutta esittää kritiikkiä, teknisessä eikä ei-teknisessä mielessä, ei voi rajoittaa loukkaamatta perustavia yksilönvapauksia. Wikimaailman vertaistuotannossa ja avoimessa tieteesä sekä julkaisujen avoimessa saatavuudessa nämä ideaalit alkavat jo toteutua käytännössä. Informaation aikakaudella pelkkä (tiedon, tai esimerkiksi asiakirjan) julkisuus jää vajavaiseksi ominaisuudeksi, sillä se ei tarkoita enempää kuin oikeutta saada yhteen suuntaan kulkevaa informaatiota. Avoimuuden käsitteeseen sisältyy sen sijaan vuorovaikutteisuuden mahdollisuus, eikä pelkästään vain kaksisuuntaisena, vaan verkon luonteen mukaisesti monenkeskeisesti. Tällainen vuorovaikutus on luonteeltaan sallivaa, erilaisuuden hyväksyvää ja yhteistyöhön pyrkivää. Samaan aikaan ei voi olla avoin, ja määrätä tai rajoittaa toisen osapuolen tekemistä. Avoimuuteen ei myöskään kuulu maksullisuus, eli sen taustalla ei ole kaupallisia intressejä, motiivia taloudellisen hyödyn tavoittelemisesta toisten kustannuksella. Kari Hintikka sijoittaakin avoimuusliikkeet vastavoimaksi materiaalisia päämääriä tavoitteleville toimijoille. Avoimuutta motivoi ja avoimuustoimijoita yhdistää pohjimmiltaan tiedonintressi²³³.

Avoimuuden piirteet vaikuttavat samansuuntaisilta Habermasin viestinnän kommunikatiivisen laadun kanssa. Kommunikatiiviseen puhetekoon ei kuulu välineen käyttö jonkin tietyn tarkoituksensa tavoittelemiseksi, kuten ei kuulu avoimuuteenkaan, missään sen eri konteksteissa. Kommunikatiivisuuden vaikuttimena on yhteisymmärryksen tavoittelu, erilaisten arvojen yhteen yhteensovittaminen. Avoimuus ei välttämättä pyri samalla tavalla palautumaan ykseyteen, vaan voi tavoitella moninaisuutta, mutta samalla tavalla sallivalla asenteella, harmoniassa. Kommunikatiivisesti toimivaan keskusteluun on sisäänrakennettu kritiikin salliminen, joka toistuu avoimen datan, lähdekoodin ja tieteen maailmassa uudelleenkäytön, muokkaamisen ja muokattujen töiden julkaisemisen sallivina käyttöehtoina.

Vaikka viime vuosina verkkokeskustelut ovat olleet valtavirtajulkisuudessa esillä negatiivisessa sävyssä, se ei välttämättä ole osoitus muusta kuin siitä, minkä Habermasin huomasi jo aiemmin. Ihmisten irrationaalista puolta puhuttelevat sisällöt tekevät hyvin kauppansa. Iltaapäivälehtien lööppijulkisuus ei kuitenkaan välttämättä edusta koko kuvaa ihmisten kyvystä tehdä hyvää ja ratkoa yhteisiä ongelmia verkkoviestinnän avulla. Useat verkko-, media- ja julkisuustutkijat pitävät mahdollisena, että Internetissä on potentiaalia ihannejulkisuuden välittämiseen. Tämä potentiaali ei kuitenkaan aktualisoidu automaattisesti, vaan riippuu siitä miten uutta teknologiaa käytetään. Avoimuusliikkeiden tarkastelu osoittaa, että julkisuuskulttuuri on muutoksessa, eikä arviot julkisuuden refeodalisaatiosta ole ainoa kehityssuunta.²³⁴ Informaation aikakaudella on eriytyvässä uusi julkisuuskulttuurin ristiriitaisuus avoimuuden ja suljetun välillä. Avoimuusliikkeiden

²³¹ Braybrooke, Nissilä & Vuorikivi (toim.) 2013.

²³² Viljanen ym. 2012, 20.

²³³ Hintikka 2010, 136-138.

²³⁴ Vrt. Kunelius ym. 2009, 71.

ilmentämää uutta julkisuuden pirstoumaa voisi nimittää avoimuuskulttuuriksi. Niiden toimintatavat osoittavat, että verkkoa voi hyödyntää maailmanlaajuisesti vaikuttavalla tavalla yhteisen hyvän tavoittelemiseksi. Avoimuuskulttuuri osoittaa, että verkko mahdollistaa järkipäisen julkisen keskustelun ja habermasin kaipaaman potentiaalin aktualisoitumisen.

Vaikuttaako avoimuuskulttuuri demokratian toimintaan ja poliittisen vallan käyttöön? Viimeaikaisten puheenvuorojen mukaan verkko on pettänyt lupauksensa demokratian uudistamisesta. Olennainen kysymys kuuluukin, kuten Järvinen²³⁵ huomautti ja Lessig²³⁶ osoitti, käytetäänkö verkkoa demokratian toteuttamiseksi avoimen vuorovaikutuksen alustana vai välineenä jonkin päämäärän tavoittelemiseksi²³⁷. Medioitumisen laadun näkökulmasta ensin mainitun tavan voi nähdä kehystävän kommunikatiivisuuteen ja jälkimmäisen pelkistävän strategisuuteen. Demokratian tasapainon kannalta ratkaisevaa on, toteutuuko julkisuusihanne, siitä eteenpäin, missä demokratian julkisuusperustainen syöte alkaa muovautua päätöksentekojärjestelmän tuotoksiksi. Näin ollen tämän tutkimuksen empiirinen tarkastelu kohdistuukin järjestelmäpolitiikan agendan asettamisen ja päätösesitysten valmistelun avoimuuteen.

Esitimme luvun 2.2. lopussa, ettei valtamedian välittämällä mediajulkisuudella ole enää perinteisen medioitumishypoteesin väittämän mukaisesti kykyä välittää julkisuutta niin, että se takaisi vallankäytön legitimitetin ja demokratian tasapainoisen toiminnan. Sen johdosta kysymme, missä sijaitsee kommunikatiivisesti toimiva julkisuus nykyaikaisessa medioituneessa julkisuudessa. Ihannejulkisuuden nykyaikaiseksi muodoksi nousee nyt verkon mahdollistama avoimuuskulttuuri, jolla on kyky demokratian syötteen ja tuotoksen tasapainoiseen välittämiseen. Avoin verkkojulkisuus tarjoaa ideaalin puheentilanteen vaatimusten kaltaisesti edellytykset julkisen keskustelun toiminnalle. Niinpä muotoilemme medioitumishypoteesin sijaan avoimuushypoteesin, joka kuuluu seuraavasti: avoin verkkojulkisuus on nykyisin demokraattisen julkisuusihanteen keskeisin välittäjä, ja sillä on kyky vaikuttaa vallankäyttöön demokratian kannalta myönteisesti.

Avoimuushypoteesin mukaan demokratian tasapaino riippuu verkkojulkisuuden toimivuudesta. Julkisellemme keskustelulle verkko tarjoaa lähes esteettömän alustan, mutta tilanne voi olla toinen päätöksenteon agendan ja päätösvaihtoehtojen muotoilun osalta. Demokratian tasapainotilanteessa kommunikatiivisesti toimivassa julkisuudessa syntyvä syöte eli julkinen mielipide siirtyy julkisuuspiiristä välineellisesti toimivan hallinnon alajärjestelmän alueelle, ja palautuu sieltä takaisin päätöksinä, jotka heijastavat vääristymättä alkuperäisiä kansalaisten arvoja ja mielipiteitä. Nämä päätökset palautuvat kansalaisten tietoisuuteen ja julkisuuspiiriin asiakirjajulkisuutena. Tasapainon kanssa ei ole ristiriidassa, vaikka on hyvinkin mahdollista, että demokratian tuotosten muotoutumisen vaiheeseen, hallinnon alajärjestelmän alueella, liittyy sellaisia järjestelmäpolitiikan piirteitä, jotka ovat luonteeltaan puhtaasti strategisia, vähemmän kirkasotsaisia ja antavat politiikalle ikävän leiman. Demokratian syötteen vääristymisen riskin vastavoimana on järjestelmäpolitiikan sisäinen vallan- ja vastuunjako. Järjestelmäpolitiikan alueella on pohjimmiltaan kahdenlaisia toimijoita, julkishallinnollisia virkamiehiä ja poliittisia toimijoita, joilla

²³⁵ Järvinen 2014.

²³⁶ Lessig 2006.

²³⁷ Kts. myös Khaldarova ym. 2012.

ei ole julkishallinnollista virkaa eikä siten samoja oikeuksia tai velvollisuuksia. Virkamiesten toimintaa sääntelevät muiden muassa julkisuus- ja hallintolaki ja muut normit, jotka pyrkivät pitämään julkishallinnon julkisena. Samalla yksityisyyden alueelta ponnistavat poliittiset toimijat voivat käydä omia keskinäisiä keskustelujaan piilossa julkisuudelta kuinka strategisesti tahansa, ilman, että se välttämättä vääristää demokratian julkisuusperustaista syötettä. Olennaista on nimittäin se, mikä päättyy agendalle, päätösesityksiksi ja pöytäkirjoihin, ja niiden kirjoittamisesta vastaavat pääosin hallinnon virkamiehet. Vallan- ja vastuunjaon vuoksi politiikan toimijoilla ei pitäisi periaatteessa olla suoraa itsenäistä valtaa näiden sisältöjen tuottamiseen. Keskusteluja, järkipäisiä ja toisenlaisia, julkisia ja ei-julkisia, maailmaan mahtuu loputtomiin, mutta demokratian tasapainon toteutumisen kannalta ratkaisevaa on se, mitä lukee ”mustaa valkoisella” virallisissa julkishallinnollisissa asiakirjoissa kun päätös on tehty.

Päätösten sisällön muotoutumisen kannalta olennaista on, kuinka julkisessa keskustelussa syntyvät problematisoinnit ja ehdotukset konkretisoituvat niissä asiakirjoissa, joilla asetetaan järjestelmäpolitiikan agenda ja päätösvaihtoehdot. Demokratian tasapainoisen toiminnan kannalta olennainen kysymys on, kytkeytyvätkö agendan asettaminen ja päätösvaihtoehtojen muotoilu kommunikatiivisesti toimivaan julkisuuteen vai vallankäytön poliittiseen, näkymättömissä tapahtuvaan strategiseen luonteeseen? Julkisuusperustan rooli vallankäytön legitimitetin ja sisällöllisen laadun takeena juontuu aina valistusajan ihanteista saakka, eikä ole syytä olettaa teknisten muutoseikkojen eli siirtymisen kirjallisesta verkkojulkisuuteen muuttavan periaatteen toimivuutta. Sen tutkimiseksi seuraavassa luvussa siirrytään asiakirja- ja arkistoteorian kautta tämän työn empiiriseen osaan, jossa tarkastelemme demokratian toimivuutta testaamalla avoimuushypoteesia päätöksenteon asiakirjojen syntyvaiheeseen.

3. SULJETTU DEMOKRATIA

3.1. Asiakirjat, arkistot ja asiakirjahallintajärjestelmät

3.1.1. Asiakirjojen ja arkistojen historia

Asiakirjojen hallinnollisen käytön juuret juontuvat muinaiseen Egyptiin sekä toiselle vuosituhannelle ennen ajanlaskun alkua Mesopotamian kulttuuriin, joissa lakeja, maanomistusta, verotusta, sotavarustelua ja hallinnon toimintaa dokumentoitiin järjestelmällisesti asiakirjoihin. Hallitsijat ja heidän esikuntansa tuottivat ja käyttivät asiakirjoja laajalti, keskiajan feodaaliyhteiskunnassa, edistyksellisessä arabikulttuurissa sekä uudella ajalla voimistuvissa kaupungeissa, luostareissa ja Vatikaanissa. Siellä, missä oli valtaa, näyttää olleen myös tarve vallankäyttöön liittyvien asioiden ja toiminnan dokumentointiin. Pekka Henttosen mukaan yksi asiakirjojen pitkäaikaisista tehtävistä on ollut toimia lain ja vallan lähteenä. Siitä muistuttaa sanan ”arkisto” alkuperä kreikan kielen hallintovirastoa ja valtaa merkitsevänä ”*archeion*”-sanana.²³⁸

Verrattain pitkään asiakirjoilla on kuitenkin toisaalta ollut myös julkinen luonne. Sekä Ateenassa että Roomassa on toiminut julkisia arkistoja jo 400- ja 500 luvuilla, kuten avointa dataa käsitellessä luvussa 2.3.5. todettiin. Ateenassa tärkeimpiä asiakirjoja julkistettiin yleisön tietoisuuteen kaivertamalla niiden viesti kivipylvääseen. Roomalaisessa lainsäädännössä puolestaan asiakirjojen säilyttämisestä julkisessa arkistossa määrättiin jo 500-luvulla.²³⁹

Renessanssin ja uuden ajan alun myötä asiakirjojen käyttö lisääntyi. Kauppiaiden, maanomistajien, kirkon ja luostareiden, oikeuksien, hovien ja hallitsijoiden tarpeita varten kehittyi kasvava joukko asiakirja-alan ammattilaisia. Nykyisten kansallisarkistojen edeltäjät saivat alkunsa ja eri viranomaisten asiakirjat koottiin keskitetysti yhteen paikkaan.²⁴⁰

Pääsääntöisesti arkistoihin pääsy rajoittui hallitsijoiden ohella luotettuihin historioitsijoihin. Tavallisesti yleisöllä ei ollut oikeutta tutustua arkistoihin. Harvat julkiset arkistot olivat poikkeuksia valtavirrasta. Arkistojen salaisuuksia saatettiin varjella jopa vaatimalla lukutaidottomuutta arkistonhoitajilta, valvomalla korkea-arvoisiakin vierailijoita ja rajoittamalla ammattikäytäntöjen julkituontia alan oppikirjoissa.²⁴¹ Henttonen kuvaa asiakirjojen ja arkistojen merkitystä keskiaikaisella lainauksella:

²³⁸ Henttonen 2015a, 30-36.

²³⁹ Emt., 31.

²⁴⁰ Emt., 35-36.

²⁴¹ Emt., 36 ja 74.

*“Hallitsijan asiakirjat olivat vain hallitsijaa varten. Ne olivat oikeudellisia aseita tämän taistelussa toisia hallitsijoita vastaan. Siinä oli ‘parempi voittaa järjellä kuin väkivallalla’. Arkisto oli ‘laivaston tukikohtaa ja ammusvarastoa parempi ase’ kuten italialainen Baldassare Bonifacio korosti vuonna 1632.”*²⁴²

Rajanvetoa asiakirjojen julkisuuden ja salaisuuden välillä voi peilata tiedon hyödyllisyyteen tai problemaattisuuteen vallankäyttäjän kannalta. Jos asiakirja on sisältänyt tiedon hallitsijan määräyksestä alamaisia kohtaan, se on pitänyt antaa yleisesti tiedoksi voidakseen toteutua, eikä sitä ole ollut syytä piilotella. Jos taas asiakirja on saattanut sisältää tietoa, joka ei ole välttämätöntä yleisölle mutta jota joku voisi käyttää vallanpitäjää vastaan, se lienee ollut tarpeen salata, varmuudenkin vuoksi.

Joskus asiakirjoilla saattaa olla epäsuora vallankäyttöön liittyvä tarkoitus, joka verhotaan julkisesti ääneenlausutun näennäisen tarkoituksen suojaan. Vanhin säilynyt Suomea koskeva hallinnollinen asiakirja, niin kutsuttu määräys Karjalan naisrauhasta vuodelta 1316 on mahdollisesti esimerkki tällaisesta vallan ja julkisuuden yhteenkietoutumisesta. Siinä kuningas Birger julistaa Karjalan naisten fyysisen ja materiaalsen loukkaamattomuuden nauttivan kuninkaallista suojelusta. Joidenkin arvioiden mukaan julistuksen perimmäinen tarkoitus oli kuitenkin laajentaa Ruotsin hallintovaltaa itään. Vastuu naisten turvallisuudesta oli kuulunut perinteisesti miehille, ja kuninkaan kädenojennus lienee tarkoitettu parantamaan Ruotsin kruunun kannatusta paikallisten asukkaiden keskuudessa. Voikin kysyä, onko vanhin Suomea koskeva asiakirja samalla ensimmäinen hallinnon julkisuustemppu?²⁴³

Asiakirjojen historiallinen kytkentä julkisuuteen yleisen edun turvaamiseksi juontuu valistusajan ihanteisiin. Anders Chydenius kirjoitti 1700-luvun puolivälissä sanan- ja painovapauden puolesta. Painovapaus taattiin Ruotsi-Suomessa perustuslailla jo 1766, josta nykyisen pohjoismaisen asiakirjajulkisuuden voi johtaa.²⁴⁴

Vain hieman Chydeniuksen kirjoituksia myöhemmin Ranskan suuren vallankumouksen seurauksena vanhan vallan, lukuisten pikkuruhtinaiden ja maallistettujen kirkollisten laitosten jäljeltä jäi merkittäviä asiakirja-aineistoja, joilla ei sinällään enää välttämättä ollut mitään merkitystä uudelle hallinnolle. Nuori tasavalta otti vastuun näiden asiakirjojen säilyttämisestä perustamalla kansallisarkiston, jonka tehtäväksi tuli kulttuurihistoriallisen perinnön vaaliminen. Käytäntö levisi muihinkin maihin, kuten Englantiin, Ruotsiin ja Suomeen.²⁴⁵

Tätä muutosta on syytä tarkastella yksityisyyden ja julkisuuden kategorioiden kautta. Kun aiemmin asiakirjat ja niiden sisältämä poliittinen tieto oli yksityisten vallankäyttäjien hallitsemaa, kansallisarkiston perustaminen ja valtion oma-aloitteinen arkistojen ylläpitovastuun ottaminen muutti tilannetta. Nyt asiakirjat kuuluivat julkisen vallan hallintaan. Periaatteessa siis kansalaisilla oli oikeus näihin tietoihin, vaikkakin toki sen käytännön toteutuminen oli vielä ajallisesti kaukana.

²⁴² Henttonen 2015a, 36.

²⁴³ Kansalliskirjasto 2012; Jensen-Eriksen 2012, 30; Lybeck ym. 2006, 171.

²⁴⁴ Arolainen 2011.

²⁴⁵ Henttonen 2015a, 35-36.

Vaikka pääsääntöisesti arkistot edelleen olivat suljettu yleisöltä, Ranskan suuren vallankumouksen seurauksena sääntöön tehtiin kuitenkin poikkeus, joka turvasi kansalaisten oikeuden asiakirjoihin pääsyyn omaisuuden omistusoikeuksien vaihtuessa. Henttonen mukaan kerran julkilausuttuna tämä näennäisesti pieni oikeus kantoi kauaskantoisia merkityksiä. Arkistot avautuivat hitaasti ja valikoiden, josta esimerkkinä on senaatin arkiston avaaminen tutkimukselle vuonna 1860 ”tunnetujen tieteenharjoittajien” vapaaseen käyttöön, mutta vain vanhojen Ruotsin vallan aikaisten asiakirjojen osalta. Senaatin omien asiakirjojen osalta vaadittiin aina erikseen silloisten vallankäyttäjien lupa.²⁴⁶

3.1.2. Moderni asiakirjahallinto

Nykyaikainen asiakirjahallinnon kehitys kytkeytyy julkisen sektorin tiedontuotannon nopeaan kasvuun 1900-luvulla. Organisaatioiden toimintaan liittyvät kasvavat tiedonhallintatarpeet alkoivat eriyttää asiakirjahallintoa ja arkistoja, joiden toimintaan kiireelliset tietotarpeet eivät mukaudu. Suomessa alettiin käyttää termejä *asiakirjahallinto* ja *arkistotoimi* 1980-luvun alussa. Suomalainen arkistotoimen käsite on kansainvälisesti ainutlaatuinen yhdistelmä, sillä se sisältää sekä asiakirjahallinnon että arkistohoidon osia. Kansallisarkisto on toiminut vuoden 1939 arkistolain määräyksien myötä keskusvirastona. Vuoden 1994 arkistolain mukaan Arkistolaitoksen olennaisilta osin muodostavan Kansallisarkiston toimivaltaan kuuluu sitovien määräysten antaminen laissa määriteltujen viranomaisten, *arkistonmuodostajien* arkistotoimessa syntyvistä pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista.²⁴⁷

Modernin asiakirjahallinnon tehtäviä voi eritellä esimerkiksi seuraavalla tavalla, kuten Henttonen mukaillessaan Kelvin Smithiä. Asiakirjahallinnon tulee huolehtia, että

- *kun asiakirjaa tarvitaan, sellainen on olemassa aikaisemman toiminnan rekonstruoimiseksi*
- *asiakirja on käytettävissä ja se voidaan löytää*
- *asiakirja voidaan tulkita, koska on tiedossa, kuka on sen luonut, missä yhteydessä ja mihin muihin asiakirjoihin liittyen*
- *voidaan luottaa siihen, että asiakirjassa on autenttisenä ja eheänä se informaatio, joka syntyi tai jota käytettiin alkuperäisessä toimintaprosessissa*
- *asiakirja ei säilytyksen aikana menetä käytettävyyttään, tulkintamahdollisuuksia ja luotettavuuttaan*
- *asiakirja aikanaan joko suunnitelmallisesti hävitetään tai siirretään päätearkistoon pysyvästi säilytykseen.*²⁴⁸

Myös asiakirjahallinnon toteutuksen suunnittelun voi pohjata valmiiseen malliin. Australian kansallisarkiston julkaisema DIRKS (Designing and Implementing Recordkeeping Systems) -malli lähtee liikkeelle alustavasta tutkimuksesta, jossa kerätään tietoa organisaatiosta ja sen juridisesta toimintaympäristöstä. Tarkoituksena on ymmärtää organisaation toiminta, asiakirjoihin liittyvät

²⁴⁶ Henttonen 2015a, 35-37.

²⁴⁷ Emt., 40-43 ja 179-181; L 831/1994.

²⁴⁸ Henttonen 2015a, 162.

tarpeet ja muodostaa yleiskuva, johon kuuluvat teknologinen infrastruktuuri, tärkeimmät intressiryhmät ja asiakirjahallinnan riskit. Sitä seuraavissa vaiheissa määritellään organisaation tarpeet, nykyisen toiminnan yksityiskohdat, olemassaolevat järjestelmät ja pyritään tunnistamaan olemassaolevat puutteet. Niiden pohjalta voidaan suunnitella, toteuttaa ja ottaa käyttöön uusi järjestelmä, johon vanhat tiedot siirretään ja käyttöönoton jälkeen viimeistellään käyttäjäpalautteen perusteella kuntoon.²⁴⁹

Henttonen huomauttaa asiakirjahallinnan hyödyn riippuvan siitä, käytetäänkö sitä ylipäätän. Dokumentaation todistusvoima riippuu dokumentoinnin kattavuudesta. Jos kattavuus on laaja, asiakirjajäljen puuttuminen riittää osoittamaan toiminnan puuttumisen.²⁵⁰

Pohjimmiltaan ja yksinkertaistaen asiakirjahallinnon keskeiset tehtävät ovat informaation siirtäminen yhdestä kontekstista, eli ajasta ja paikasta toiseen sekä olennaisen tiedon säilyttäminen.²⁵¹ Näin ollen asiakirjahallinto onkin läheistä sukua tiedonhallinnalle (*information management*) ja tietämyksenhallinnalle (*knowledge management*).²⁵² Tietotekniikan yleistymisen myötä näiden käsitteiden ja toimintojen välinen raja on alkanut hälventyä. Asiakirjahallinnan merkitys organisaatioille ei sen sijaan ole kuitenkaan vähentynyt, vaan päinvastoin, tietojärjestelmät ovat tuoneet järjestelmällisyyttä ja tuottavuushyötyjä asiakirjojen käyttöön -tiedonhaku on nopeutunut, tallentaminen, aineistojen kuvailu, luokittelu ja järjestely onnistuu aiempaa tehokkaammin. Asiakirjahallinto pystyy sähköisten asiakirjahallinnantajajärjestelmien ansiosta palvelemaan asiakkaitaan huomattavasti monipuolisemmin kuin paperiaikakauden käytäntöjen turvin.²⁵³

Suomessa asiakirjanhallintaan on kuulunut asiakirjojen saapumisen ja lähtemisen sekä muiden vastaavien käsittelytietojen kirjaaminen aikaperustaisesti diaariin eli päiväkirjaan. Käytännön seurauksena tällaisia asiakirjanhallintajärjestelmiä on alettu kutstua asianhallinta- tai asiankäsittelyjärjestelmiksi.²⁵⁴ Tässä tutkimuksessa asianhallinta- ja asiankäsittelyjärjestelmiin viitataan kuitenkin pääsääntöisesti yleisnimityksellä asiakirjanhallintajärjestelmä.

3.1.3. Asiakirjojen tehtävät

Henttonen määrittelee asiakirjojen tehtävät tukeutuen malliin, jonka ovat esittäneet Shepherd ja Yeo teoksessa *Managing records. A handbook of principles and practice*. Asiakirjojen ensisijainen tehtävä on organisaatioiden ja ihmisten toiminnan dokumentointi. Muotoseikat eivät sinällään nykyään määritä asiakirjaa, vaan ne voivat olla esimerkiksi muistioita, pöytäkirjoja, kuitteja,

²⁴⁹ Henttonen 2015a, 165-175.

²⁵⁰ Emt., 186.

²⁵¹ Emt., 14-15.

²⁵² Emt., 161.

²⁵³ Emt., 179.

²⁵⁴ Emt., 202; Lybeck ym. 2006, 71-73.

esityslistoja, sopimuksia, kuvia, rakennuspiirustuksia, sähköpostiviestejä, verkkosivuja, tietokantoja ja erilaisia rekistereitä. Viime vuosikymmeninä yhä suurempi osa asiakirjoista syntyy datana eikä välttämättä enää lainkaan paperiasiakirjoina. Olennaista on, että ne syntyvät organisaatioiden tai yksittäisten henkilöiden toiminnassa. Niitä tarvitaan, koska ihmisen muisti on rajallinen ja hallinnon työntekijät vaihtuvat. Asiakirjat tukevat päätöksentekoa tarjoamalla tietoa toiminnasta ja sen tuloksellisuudesta.²⁵⁵

Shepherdin ja Yeon mallissa asiakirjojen toinen tehtävä liittyy niiden todistusvoimaan, tapahtuneiden asioiden todentamiseen. Tämä edellyttää, että asiakirjojen tuottajaa ohjaavat normit, ja toimijalla on velvoite osoittaa toimintansa asianmukaisuus jollekin valvovalle taholle. Todennettavuusvelvoite voi suuntautua sisäiseen tai ulkoiseen valvontaan, muut viranomaiset, vertaiset sekä suuri yleisö mukaanlukien. Henttosen mukaan todennettavuudessa suuren yleisön kannalta ei aina välttämättä ole kyse lakien kaltaisten normien valvonnasta, vaan yhtä hyvin moraalisisista tai jopa julkilausumattomista odotuksista.²⁵⁶

Asiakirjojen säilyttämisessä korostuu alan ammattietiikka. Asiakirjojen säilyttämisellä turvataan eri osapuolten oikeudet ja velvoitteet. Niillä voidaan osoittaa asianmukainen toiminta tai sitoutumusten täyttämättä jättäminen. Asiakirja-alan ammattietiikka ja asiakirjojen rooliin valvonnan mahdollistajana onkin kohdistunut runsaasti tutkimusta ja ajoittain jopa skandaaleja, kun arkaluontoisten asiakirjojen hävittäminen on tullut julkisuuteen.²⁵⁷

Asiakirjojen viimeinen tehtävä liittyy niiden käyttöön niiden elinkaaren jälkimmäisessä vaiheessa. Kaksi ensimmäistä tehtävää kuuluvat elinkaaren ensimmäiseen vaiheeseen, kun asiakirjat ovat käytössä organisaation varsinaisessa toiminnassa. Sen jälkeen asiakirjat siirretään arkistoon pitkäaikais- tai pysyvään säilytykseen. Siellä ne voivat saada uutta, ennakoimatontakin arvoa alkuperäisestä käyttötarkoituksesta poikkeavilla tavoilla historiankirjoituksen, tutkimuksen tai muun kulttuurisen käytön, kuten vaikkapa kansallisen identiteetin rakentamisen ansiosta. Kolmatta tehtävää kutsutaan asiakirjojen kulttuurihistorialliseksi käytöksi.²⁵⁸

3.1.4. Asiakirjojen kytkentä julkisuuteen ja valtaan

Asiakirjoja on perinteisesti pidetty objektiivisen tiedon lähteinä, kuten myös arkistonhoitajien ammatillisessa itseyttämisessä vallitsee tulkinta neutraalista tiedonsäilytys- ja välitystehtävästä. Alan tutkijat haastavat kuitenkin tämän käsityksen ja liittävät asiakirjat ja arkistot eettisten valintojen kautta vallankäyttöön. Kun asiakirjojen tehtävänä on organisaation ja sen toimintaympäristön sekä

²⁵⁵ Henttonen 2015a, 10-11 ja 68-69.

²⁵⁶ Ibid.

²⁵⁷ Emt., 11-12 ja 180.

²⁵⁸ Emt., 11-14.

sidosryhmävuorovaikutuksen dokumentointi, on suoraa vallankäyttöä, jos joistakin asioista vaietaan tyystiin ja tapahtumien jäljet hävitetään samalla nostaen esille vain tiettyjä näkökulmia.²⁵⁹

Henttosen mukaan tämä on havaittavissa asiakirjojen käytön synnyinajoilta lähtien. Jo muinaisissa asiakirjoissa näkyivät yhteiskuntien varakkaat ja vaikutusvaltaiset ryhmät naisten, köyhien, rahvaan ja erilaisten vähemmistöjen loistaessa poissaolollaan. Nykyään tiedon dokumentoimisen epätasapaino voi liittyä demografisten ja etnisten seikkojen lisäksi laajempiin yhteiskunnallisiin kokonaisuuksiin: kaupungit vastaan maaseutu, valtakulttuuri vastaan vaihtoehtokulttuuri tai keskushallinto vastaan paikallistaso. Olennaista on kysyä kenen ja minkälaiset intressit välittyvät asiakirjojen kautta: *“Onko se hallinnon virkakoneiston raksutus, tärkeän päätöksenteon majesteetillinen jylinä, yhteiskunnallinen keskustelu vai yksilön kokemus?”*²⁶⁰

Jessica Parland-von Essen kirjoittaa viranomaisten arkistojen vajavaisuudesta. Nykyhetken tuleva historiallinen rekonstruktio ei onnistu enää täydellisesti pelkästään nykyhetken virallisten arkistojen avulla. Sosiaalisen median viestejä voidaan pitää eräänlaisina yksityisarkistoina vastakohtana julkishallinnon arkistoille. Ne sisältävät arvokasta tietoa tapahtumienkulun kuvaamiseksi. Ongelma tulee vastaan, kun julkista vallankäyttöä ei voi enää aina aukottomasti samaistaa yleiseen etuun, vaan siihen saattaa liittyä paljon lyhytnäköisiä, taloudellista ja materialistisia arvostuksia ja valintoja. Informaation aikakaudella on ajankohtainen kysymys, palvelevatko arkistot “vallankäyttäjien selkänahan turvaamista” vai yleisempiä tarkoituksia. Sikäli kun sanonta “valta pakenee julkisuutta” pitää paikkansa, sitä tärkeämpää on tarkastella arkistojen yhteiskunnallista tehtävää.²⁶¹

Valtapotentiaalia omaavien asiakirjojen piilottelusta löytyy melko runsaasti näyttöä journalistisessa yhteydessä. Toimittajat ja viranomaiset ovat usein törmäyskurssilla asiakirjojen julkisuuden suhteen.²⁶² Vuoden 1999 julkisuuslain myötä asiakirjojen salailusta tehtyjen valitusten määrä on kasvanut, ja korkein hallinto-oikeus on saanut ja ratkaissut niitä hieman vajaan 50 tapauksen vuosivauhdilla 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä.²⁶³ Yksi erityisen näkyvä tapaus viime vuosilta on Euroopan vakauserämekanismiin liittyvä Suomen ja neljän kreikkalaisen liikepankin välinen vakuussopimus, johon liittyvät sopimusasiakirjat valtiovarainministeriö piti salaisena useiden medioiden, toimittajien ja poliitikkojen tietopyynnöistä huolimatta. Kun korkein hallinto-oikeus ratkaisi salailua seuranneet valitukset valtaosin julkisuusmyönteisesti, jättäen julkisuusvaatimuksen ulkopuolelle lähinnä vain pankkien nimet ja niiden olennaiset tunnistetiedot, useat mediat uutisoivat tapauksen näkyvästi.²⁶⁴

Salailumenettelyllä viranhaltijat voivat estää vastapuolia saamasta oikeaa tietoa, jonka vuoksi osuvan kritiikin esittäminen voi olla mahdotonta. Samalla tiedon pimittämällä voi voittaa aikaa ja työrauhaa oman mielen mukaiseen vallankäyttöön muiden osapuolten joutuessa oikeusteitse

²⁵⁹ Valttonen 2015, 122-126.

²⁶⁰ Henttonen 2015a, 73-75.

²⁶¹ Parland-von Essen 2014.

²⁶² Huovinen 2013.

²⁶³ Arolainen 2011.

²⁶⁴ Toivonen 2013; Tyynysniemi 2013; Maaseudun tulevaisuus 24.10.2013.

hankkimaan pääsyn asiakirjoihin, jonka jälkeen asiat eivät enää ole ajankohtaisia. Julkisuuden kannalta ongelmallisen tilanteen taustalla vaikuttaa se, että asiakirjojen tarpeettomasta salaamisesta ei pääsääntöisesti sanktioida mitenkään tai ainakaan tehokkaasti, kun taas toisaalta salaisten asiakirjojen julkistamisesta voi koitua todennäköisemmin seuraamuksia.²⁶⁵ Suorat ja välittömät kannustimet julkisuuteen ovat siten joko olemattomat tai olennaisesti pienemmät kuin kannustimet vallankäyttöön vallankäyttäjän omien näkemysten mukaisesti. Tiedonkäytön monopolia hallitseva vallankäyttäjä voi helposti vain tukeutua pitkäaikaiseen käytäntöön, jonka mukaan voittajat kirjoittavat historian. Tällaiset asiakirjojen käyttötavat ja asiakirjajulkisuuteen liittyvät menettelyt istuvat suoraan viestinnän strategiaan, välineelliseen luonteeseen.

Henttonen viittaa tällaisten valintojen ja arvostusten muodostamaan kokonaisuuteen Gillian Oliverin käsitteellä informaatiokulttuuri, jolla tarkoitetaan ihmisten asenteita ja arvoja tietoa kohtaan.²⁶⁶ Aiemmin luvussa 2.3.1. esitelty julkisuuskulttuurin käsite liittyy olennaisilta osin informaatiota koskeviin käsityksiin. Näiden käsitteiden alle voi sijoittaa erilaiset arvostukset, normit, käytännöt ja viime kädessä yksittäiset valinnat, joilla asiakirjojen ja asiakirjallisen tiedon julkisuus tai ei-julkisuus määrittyy. Verkon mahdollistaman avoimuuskulttuurin voisi nähdä informaatiokulttuurin ja julkisuuskulttuurin kohtaamisalueena, jossa korostuu myönteinen, liberaali ja eettisesti kestävä suhtautuminen informaation julkisuuteen. Se kehystyy viestinnän erityiseen, kommunikatiiviseen luonteeseen, jossa motiivina on kaikessa määrittelemättömyydessäänkin yleinen etu. Sen vastakohtana on tiedon ja asiakirjojen yksisuuntaista ja välineellistä käyttöä palveleva, valtarakenteiden säilyttämiseen tähtäävä mentaliteetti.

3.1.5. Asiakirjanhallintajärjestelmä rajapintana

Informaation aikakaudella asiakirjojen ja tiedon julkisuutta koskevat käytännölliset valinnat liittyvät erottamattomasti tietojärjestelmiin. Asiakirjojen ja arkistonmuodostuksen eettisiin valintoihin vaikuttavat arvonmäärityksperiaatteet, joiden avulla pyritään ratkomaan dokumentointiin ja säilytykseen liittyviä rajauksia, näkökulmia ja tiedon organisoimisen kysymyksiä. Informaation aikakaudella nämä arvonmäärityksen valinnat tapahtuvat jo sisällöntuotantoprosessin alkupäässä, kun aiemmin ongelma konkretisoitui vasta arkistojen fyysisen tilan, kustannusten ja työvoiman riittävyyden rajojen tullessa vastaan, usein vasta paljon myöhemmin asiakirjojen varsinaisen käytön jälkeen. Nyt valinnat eri osallisten äänenpainojen kuuluvuudesta saattavat tapahtua jo tietojärjestelmiä suunniteltaessa.²⁶⁷

Seuraavaksi tarkastelemme asiakirjanhallintajärjestelmien luonnetta julkisuuden ja suljetun vallankäytön välisenä rajapintana. Asiakirjojen julkisuuteen liittyvät oikeudellisessa mielessä julkisuuslain²⁶⁸ määritelmät viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta, mutta seuraavat esimerkit

²⁶⁵ Huovinen 2013.

²⁶⁶ Henttonen 2015a, 164-165.

²⁶⁷ Valttonen 2015, 93-95; Henttonen 2014; Lybeck ym.2006, 62-63.

²⁶⁸ L 21.5.1999/621.

käyttävät julkisuuden pohjapiirroksen ja tasojen käsitteistöä oikeudellisten määritelmien sijaan. Aloitamme konkreettisella esimerkillä tiedon tallentamisesta ilman tietoverkkojen mukanaoloa. Jos virkamies kirjoittaa tekstinkäsittelyohjelmalla päätösvalmistelumateriaalia, hän tallentaa esitystekstin tyypillisesti tietokoneen omalle kovalevylle tai muulle vastaavalle paikalliselle tallennusmedialle. Tiedosta ei synny julkisuuteen näkyvää jälkeä, joten kenelläkään muulla ei voi olla varmaa tietoa kyseisen tiedon olemassaolosta, vaikka se saattaisi olla julkisuuslain tarkoittama viranomaisen asiakirja. Tällöin yleisö ei voi olla tietoinen siitä miten julkista valtaa käytetään, eikä julkinen mielipide pysty vallankäyttöä kontrolloimaan.

Tilanne on toinen, kun verkottunut tietotekniikka mahdollistaa muiden käyttäjien pääsyn tietoon. Kun virkamies tallentaa tiedoston johonkin hallinnon virallisessa asemassa olevaan tietojärjestelmään, kuten yksinkertaisimmillaan sisäverkon levypalvelimelle, myös muut voivat todeta tiedon olemassaolon ja mahdollisesti hyödyntää tai kritisoida sitä. Tällaisen pienen eron verrattain suuri hyötypotentiaali ilmeni esimerkiksi niin kutsuttujen eduskunnan puhemiehen nuottien kohdalla kun eduskunnan kansliatoimikunnan asettama työryhmä pohti salijärjestelmään tehtäviä uudistuksia vuonna 2003²⁶⁹. Fyysisten asiakirjojen kohdalla taas vastaava osallistumismahdollisuus riippuu pääsystä konkreettiseen asiakirjaan tai arkistoon, mikä tarkoittaa rajatumpaa mahdollisuutta julkisuusperiaatteen toteutumiselle ja vallankäyttäjille helpompaa mahdollisuutta kontrolloida julkisuutta.

Tallennuspaikan ja -välineen lisäksi tiedon saatavuuteen vaikuttavat muiden muassa asiakirjojen julkisuusaste, luottamuksellisuus ja turvaluokitus. Niiden kautta määritellään, kenellä ja milloin on oikeus tiedon käsittelyyn.²⁷⁰ Eri tietojärjestelmien toiminnallisuudet eivät välttämättä suoraan kytkeydy tai istu julkisuuslain tai muiden normien määritelmiin, mutta niiden avulla hallitaan tosiasiallisesti yleisön pääsyä tietoon. Nykyaikaisten tietojärjestelmien luonteeseen kuuluvat tehokkaat suurten tietoaaineistojen hallintatyökalut²⁷¹, joka voi tarkoittaa laajojen asiakirja-aineistojen julkaisemista tai salaamista nopeasti ja hyvin vähällä vaivalla.

Joissakin asiakirjanhallintajärjestelmissä on julkaisutoiminto, joka julkaisee asiakirjat organisaation verkkosivuilla omassa osiossaan. Tällaista ratkaisua käyttävät esimerkiksi Helsingin kaupunki, valtioneuvosto ja useissa kunnissa käytettävät KuntaToimisto ja Innofactor Dynasty-järjestelmät.²⁷² Logiikka on samanlainen kuin blogialustoissa, joissa yhtä painiketta painamalla sisältö siirtyy kaikille avoimeen verkkojulkisuuteen ja yleisön arvioitavaksi. On huomionarvoista, että moninaiset tiedon salaamiseen ja saatavuuden rajoittamiseen liittyvät ratkaisut ovat erottamattomasti sisäänrakennettu asiakirjanhallintajärjestelmien ja -käyttöjen ytimeen, ja julkaisutoiminnot sijaitsevat ikään kuin järjestelmien ulkokuorella, mahdollisesti valinnaisina lisäosina.

Ero paikallisen ja institutionaalisen aseman omaavaan tietojärjestelmään tallentamisen välillä on siten periaatteellisella tasolla merkittävä, sillä kun tieto irtaantuu yksittäisen viranhaltijan yksinomaisesta kontrollista, syntyy käytännön mahdollisuus, että toiset riittävät käyttöoikeudet tai

²⁶⁹ Eduskunnan kanslia 2003, 11.

²⁷⁰ Arkistolaitos 2013.

²⁷¹ Lybeck ym. 2006, 70-72.

²⁷² Helsingin kaupunki 2015a; Innofactor 2016; Triplan 2016; Valtioneuvosto 2016b.

teknisen saavutettavuuden mahdollisuudet omaavat virkamiehet arvioivat tiedon vähemmän sensitiiviseksi ja soveltuvan laajempaan jakeluun tai päinvastoin, arvokkuutensa vuoksi olevan hyödyllistä jollekin osapuolelle. Näin tieto siirtyy ei-julkisuudesta sisäpiiriin, joka laajenee ja lopulta tieto voi vähitellen tai yhtäkkiä tulla julkiseksi. Toisaalta tämä saattaa tapahtua myös ulkopuolisten toimijoiden, kuten toimittajien tietopyyntöjen myötä, jos toimittaja osaa syystä tai toisesta epäillä jonkin tiedon olemassaoloa ja esittää riittävän hyvin muotoillun julkisuuslain mukaisen tietopyynnön. Toki tällaisen mahdollisuuden toteutuminen saattaa vaatia oikeuden ratkaisua ja ottaa aikansa. Yhtä kaikki, tiedon tallentaminen julkisen vallan tietojärjestelmiin kytkee tiedon lailliseen ja demokraattiseen kontrolliin sekä teknisesti että inhimillisesti, vaikka kytkös ei aina olekaan kovin näkyvä.

Konkreettinen esimerkki asiakirjajärjestelmien rajapintaluonteesta näkyi julkisuudessa puolustuministeriön kansliapäällikön nimityskiistan kohdalla. Puolustusministeri Jussi Niinistön halu vaihtaa kansliapäällikkö Arto Rätty Perussuomalaisten kannalta sopivampaan henkilöön näkyi julkisuuteen lähinnä poliittisena virkanimityksenä ja ministerin mediataitojen (tai käytöstapojen) puuttumisena, kun Niinistö kieltäytyi tv-haastattelussa vastaamasta toimittajan kysymyksiin virkanimityksen perusteista ja uhkasi lähteä pois lähetyksestä. Tilanne kärjistyi, kun Niinistö kieltäytyi kommentoimasta asiaa julkisesti, vedoten siihen, etteivät valtioneuvoston esityslistat ole julkisia. Kun toimittaja referoi käsityksensä mukaan nimitysperusteluja taustoittavaa esittelymuistiota, ministeri jännittyi silminnähävästi, ja kiisti muistion oikeellisuuden ja käytännössä vetosi, ettei sen perusteella voi esittää kriittisiä kysymyksiä, koska ”se laitetaan vasta huomenna päätöksentekojärjestelmään”. Toisin sanoen, ministeri oli ollut siinä uskossa, että hän esikuntineen kontrolloi julkisuutta ja sallii tai estää kritiikin riippuen siitä mitä tietoa ja milloin tallentavat valtioneuvoston päätöksentekojärjestelmään.²⁷³

Asiakirjanhallintajärjestelmien ja niiden käyttäjien luonne rajapintana ja portinvartijana näkyy myös kansalaisaloitteiden kohdalla. Vaikka verkkopalvelun proseduraalinen kiinnittyminen päätöksentekoon on määritelty lakisääteisesti, informaatiologistisesti tarkasteltuna kahden eri tietojärjestelmän välillä on inhimillinen rajapinta. Kansalaisten kirjoittama lakitekstiehdotus ei siirry kansalaisaloitepalvelusta eduskunnan tietojärjestelmään suoraan sähköisesti, vaan se luovutetaan tulostettuna eduskuntaan.²⁷⁴ Julkisuustasojen näkökulmasta asiakirja poistuu avoimesta verkkojulkisuudesta siirtyäkseen hallinnon sisäpiiriin, jossa virkamiehet voivat käyttää päätäntävaltaa miten ja milloin aloite voi liittyä takaisin osaksi järjestelmäpolitiikan tiedollista todellisuutta asiakirjajulkisuuden kautta.

Joskus arkaluontoisen tiedon tallennusvälineen tai -paikan valintaan voi liittyä poikkeuksellistakin luovuutta. Opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittama ja Olympiakomitean toteuttama huippu-urheilun muutostyöprojekti on yksi esimerkki tällaisesta ratkaisusta. Toimittajat eivät saaneet ministeriöstä juttuunsa kaipaamiaan vastauksia julkisuuslain mukaisilla tietopyynnöillä, koska ministeriöllä ei ollut vastineensa mukaan hallussaan projektin tausta-aineistoja. Ministeriö

²⁷³ Yle 2015. A-studion jakso ei ole katseltavissa Areenassa tätä kirjoitettaessa; Maunu 2015. A-studion jakso löytyy YouTubesta. Haastattelu ajoittuu videon aikavälille 3.18-6.06.

²⁷⁴ Puhelinhaastattelu, vanhempi eduskuntasihteeri Antti Linna 3.3.2016.

sai rahoituksen vastineeksi Olympiakomitealta vain loppuraportin, jonka niukka tietosisältö ei edesauttanut toimittajien journalistista työtä. Kaikki olennainen tieto olisi ollut Olympiakomitean hallussa olevissa projektin aineistoissa, julkisuuslain ulottumattomissa.²⁷⁵

Edellä mainitut ja useat muut esimerkit²⁷⁶ viittaavat siihen, että virkamiehet voivat halutessaan käyttää asiakirjanhallintajärjestelmiä tiedon salaamiseen tai julkaisemiseen ja siten julkisen keskustelun kontrolloimiseen. Asiaa voisi tutkia tarkemmin esimerkiksi kiinnittämällä huomiota esityslistojen julkaisuajankohdan suhteeseen kokousajankohtaan eli toisin sanoen siihen, kuinka kauan päätösesitykset ovat julkisuudessa ennen päätöksentekoa.

Salailulle vastakkainen, avoimuuskulttuurin mukainen tapa tiedon tallentamiselle on tiedon suora tuotanto julkiseksi verkkoon. Tunnetuin esimerkki tästä on Wikipedia, jossa kukaan ei etukäteen sensuroi eikä tarkista käyttäjien tekemiä muutoksia, vaan tallentaminen muokkaa suoraan kaikille näkyviä sivuja. Toinen samantapainen mutta reaaliaikaisesti julkinen tiedontuotannon menetelmä on yhteiskirjoittamiseksi kutsuttu verkossa tapahtuva tekstinkäsittely, jossa jokaisen käyttäjän jokainen näppäinpainallus tallentuu suoraan verkkoon eri käyttäjille yhteiseen asiakirjaan. Yhteiskirjoittaminen voi olla tapauskohtaisesti joko täysin avointa tai rajattu vain määritellylle käyttäjäjoukolle. Asetusten valinnalla kaikille avoimen julkisuuden voi muuttaa rajatuksi sisäpiirijulkisuudeksi ja takaisin koska vain. Yhteiskirjoitusohjelmista tunnetuimpia ovat avoimen lähdekoodin Etherpad, Hackpad ja Dropbox Paper. Kaupallisista palveluista tunnetuin lienee Google Drive / Docs²⁷⁷. Yhteiskirjoittaminen onnistuu myös Microsoft Sharepointin Word-tekstinkäsittelyohjelmalla. Yhteiskirjoitusasiakirjan muokkaamisen ja kirjoittamiseen voi osallistua pieni toisilleen tuttu joukko tai suuri määrä toisilleen ennalta tuntemattomia osallistujia. Se on kuin sosiaalisen median keskustelu, mutta keskustelupalstan sijaan yhden paperiarkin näköisellä alustalla, joka laajenee tai pienenee tarpeen vaatiessa tekstin mukaan.²⁷⁸

Yhteiskirjoittamisen ja wikien voidaan nähdä rakentavan omaa julkisuuspiiriään, kun niitä käytetään avoimesti. Niiden toimintaperiaatetta voisi verrata sellaiseen asiakirjanhallintajärjestelmään, jossa on vain yksisuuntainen rajapinta kohti julkisuutta. Siten avoimuusperiaatteita noudattavat tietojärjestelmät kytkevät tiedontuotannon osaksi ihannejulkisuutta, mikä edesauttaisi perusteellisesti hallinnon läpinäkyvyyttä ja kansalaisten tasavertaisia osallistumismahdollisuuksia. Sen myötä tietojärjestelmien avoimuus, ei pelkästään ohjelmakoodin vaan myös sisällöntuotannon osalta, näyttää demokratian toteutumisen kannalta keskeiseltä kysymykseltä.

Julkisuuden tasoja ja avoimen tiedon määritelmää soveltamalla voidaan luokitella julkisen hallinnon luomaa tietoa ja sen suhdetta yleisöön. Jokainen virkamiehen näppäinpainallus, bitti ja tavu asettuvat syntyessään johonkin taulukon 2 (s. 76) kuvaamista tasoista:

²⁷⁵ Huovinen 2013.

²⁷⁶ Kts. Arolainen 2011; Leino-Sandberg 2014; Tynyniemi 2013.

²⁷⁷ Kts. Henttonen 2015, 208.

²⁷⁸ Poikola 2012; Mäkelä 2015.

Ei-julkinen tieto	Muilla kuin tiedontuottajalla ei voi olla varmaa tietoa tiedosta.
Sisäpiirijulkisuuden tieto	Vain rajatulla joukolla on lähtökohtaisesti pääsy tietoon. Ulkopuolinen taho voi kuitenkin julkisuuslain nojalla tehdä tietopyynnön tiedon saamiseksi. Edellytyksenä on tiedon riittävä yksilöinti ja seurauksena usein tietopyynnön epääminen, josta voi kuitenkin valittaa tuomioistuimeen.
Julkinen tieto	Tieto on verkossa näkyvillä tai viranomaisen luona saatavilla pyynnöstä.
Avoin tieto	Tieto on julkista verkossa ja se on teknisesti ja oikeudellisesti vapaasti käytettävissä ja muokattavissa tai alttiina vuorovaikutukselle.

Taulukko 2. Tiedon julkisuuden tasot.

Jos tietoa ei luoda alkujaan julkiseksi, yleisön lailliset ja eettisesti kestävät mahdollisuudet saada tietoa tiedon olemassaolosta rajoittuvat tiedon tuottajan oma-aloitteisesti kertomaan tai kysyttäessä vastaamaan. Näin virkamiehellä säilyy omalta osaltaan koskematon monopoli julkisen tiedon tuotantoon ja hallintaan sekä siten mahdollisuus rajoittaa julkista keskustelua taatakseen oman työrauhansa tai näkemyksensä edistämisen.

Tiedon julkisuuden hallinnoinnin lisäksi asiakirjanhallintajärjestelmien kautta määrittyy se, ketkä tuottavat päätöksenteon tietopohjan. Vain ne, joilla on käyttöoikeudet virallisiin tietojärjestelmiin, voivat itsenäisesti tuottaa virallisessa asemassa olevia sähköisiä asiakirjoja. Asiakirjanhallinnan käyttäjähallinta vaikuttaa siten käytännössä siihen, ketkä muotoilevat järjestelmäpolitiikan agendan ja päätösesitykset. Ajoittainen julkisen keskustelun paine ja sisäpiirin vallankäyttäjät vaikuttavat luonnollisesti tapauskohtaisesti päätöksenteon tietopohjaa rakentaviin virkamiehiin ja agendan ja esitysten sisältöihin, mutta kuten medioitumistutkimuksessa on esitetty, ainakaan median välittämällä julkisuudella ei ole suoraa itsenäistä valtaa järjestelmäpolitiikan alueelle²⁷⁹. Yksinoikeus agendan asettamiseen ja päätösvaihtoehtojen muotoiluun tekee virkamiehistä julkisuuspiirin ja julkisen vallan välisen rajapinnan portinvartijoita, jossa tärkein valtaresurssi on käyttöoikeus asiakirjanhallintajärjestelmään.

Järjestelmien erilaiset salaamiseen, turvaluokituksiin ja julkisuusasteisiin liittyvät asetukset ja valinnat mahdollistavat tiedon julkisuuden tehokkaan hallinnan, mutta päinvastaiseen suuntaan, tiedon kytkemiseen julkisuuteen toiminnallisuuksia vaikuttaa olevan huomattavasti vähemmän. Ajatus internetin habermaslaisesta potentiaalista johdattaa esittämään kysymyksen, voidaanko päätöksenteon tietojärjestelmiä käyttää avoimeen päätöksenteon valmisteluun, vai jääkö niiden ainoa kytkös julkisuuteen yksisuuntaisiksi tiedonannoiksi tehdyistä päätöksistä? Lienee demokratian ja tietojohdamisen tappio, jos asiakirjanhallintajärjestelmien mahdollisuudet

²⁷⁹ Kunelius ym. 2009, 66, 398-408.

demokratian julkisuuslähtöisen syötteen kytkemiseen päätöksenteon tietopohjaan riippuvat ja rajautuvat virkamiesten ajankäyttömahdollisuuksiin, jotka inhimillisistä rajoituksista johtuen ovat yksittäistä asiaa kohti sitä pienemmät, mitä enemmän julkisen hallinnon tehtäväkenttä laajenee ja mitä aktiivisempaa julkinen keskustelu on. Erityisen traagiseksi asiakirjahallintajärjestelmien hierarkinen käyttölogiikka muodostuu demokratian kannalta, jos samaan aikaan yhteiskunta teknistyy ja asiat monimutkaistuvat niin, että asiat vaatisivat entistä enemmän aikaa ja ymmärrystä saadakseen riittävän perusteellisen käsittelyn.

Päätöksenteon tietojärjestelmillä vaikuttaa olevan julkisuuspiirin ja julkisen vallan välillä samanlainen rooli rajapintana kuin medialla on yksityisyyden ja julkisuuden välillä. Demokratian ydinprosessin, politisoitumisen toteutuminen edellyttää kummankin rajapinnan toimivuutta. Portinvartijan rooli kumman tahansa rajapinnan hallitsijana on merkittävä vallankäytön paikka. Median roolia yksityisyyden ja julkisuuden välisenä rajapintana on tutkittu jo pitkään, ja kansalaisilla on nykyään todennäköisesti paremmat mahdollisuudet kuin koskaan aiemmin saada asiansa julkiseksi ja osallistua julkiseen keskusteluun. Sen sijaan julkisuuspiirin ja julkisen vallan tai toisin sanoen järjestelmäpolitiikan välistä rajapintaa ei ole vielä tutkittu niin paljo ainakaan politiikan tutkimuksen tai demokratiateorian näkökulmasta, että sen luonne olisi vielä yleisesti tiedossa. On kuitenkin aivan perimmäinen kysymys, ketkä vastaavat demokratiamme sisällöntuotannosta ja miten se tapahtuu. Kirjoitetaanko poliittista todellisuutta yhdessä ja julkisesti vai erikseen ja piilossa? Mikä on kansalaisten, poliitikkojen ja virkamiesten rooli ja tehtävänjako tässä demokratian tietotyössä?

Edellä esitetty hallinnon tuottaman tiedon ja asiakirjojen luokittelu julkisuuden eri tasoille ei tarjoa riittäviä välineitä demokratian julkisuusperustaisen syötteen ja hallintojärjestelmän aikaansaaman tuotoksen välisen suhteen tutkimiseksi. Sen avulla olisi mahdollisuus tehdä määrällistä analyysia siitä, kuinka suljetusti, julkisesti tai avoimesti hallinto tuottaa tietoa ja asiakirjoja. Määrällisen tarkastelun sijaan asiakirjanhallinnan tietojärjestelmien vallakkaan luonteen periaatteellisempi ymmärtäminen edellyttää kuitenkin palaamista demokratian julkisuusperustaan, joka pohjimmiltaan viittaa kansalaisten väliseen yhteisiin asioita koskevaan vuorovaikutukseen. Näin demokratialla on viestinnällinen erityisluonteensa, kuten Kunelius ym.²⁸⁰ myös esittivät. Siten demokratian tasapainon selvittämiseksi on tutkittava kuinka demokratian viestinnällinen luonne toteutuu siellä missä julkisen keskustelun rajat tulevat vastaan eli julkisuuden ja vallan välisessä rajapinnassa. Tämä demokratian tasapainon kannalta aivan olennainen rajapinta muodostuu päätöksenteon valmisteluun ja dokumentointiin käytettävistä asiakirjahallintajärjestelmistä, sillä ne antavat julkisuudelle tiedoksi demokraattisesti tehdyt päätökset, ja niiden kautta päätösvalmistelijat ja -esittelijät kytkevät demokratian syötteen järjestelmäpolitiikan päätösesityksiksi, josta on vain lyhyt matka demokratian tuotoksiin.

Asiakirjanhallinnan järjestelmillä on ainakin tiedon julkisuuden hallinnan kautta vallankäyttöä palveleva strateginen luonteensa, mutta minkälainen on niiden kytkentä demokratian julkisuusperustaan ja syötteeseen? Asiakirjanhallinnan tietojärjestelmien perustehtäviin kuuluvat tiedon siirtäminen paikasta toiseen ja toiseksi kerätä tietoa organisaation koko

²⁸⁰ Kunelius ym. 2009, 67-76.

toimintaympäristöstä tärkeimpine sidosryhmineen²⁸¹, josta voi johtaa päätöksenteon tietojärjestelmille velvoitteen kytkeä demokratian syöte päätöksentekoon. Sitä, kuinka kattavasti järjestelmä eri osallisten äänenpainot huomioi, voi pitää järjestelmän suoriutumisen mittarina²⁸². Sen pohjalta seuraavaksi tutkimuksen empiirisessä osassa kytkemme demokraattisen julkisuusihanteen päätöksenteon tietojärjestelmiin muotoilemalla aiemmin luvun 2 lopussa esittämämme avoimuushypoteesin kysymykseksi: *miten julkinen keskustelu kytkeytyy järjestelmäpolitiikan agendan asettamiseen ja päätösvaihtoehtojen muotoiluun?*

²⁸¹ Henttonen 2015a, 14-15, 165-175 ja 186.

²⁸² Emt., 186.

3.2. Aineisto ja metodi

3.2.1. Tutkimusidea: hakukone ja ensimmäisen maailman ongelma

Ajatus tämän tutkimuksen aineistovalinnaksi syntyi tutkijan omista havainnoista aineiston problematiikasta viime vuosikymmenen vaihteessa. Selailin Tampereen kaupungin päätöksentekovelinten pöytäkirjoja ja esityslistoja etsiessäni päätöksentekodataa erään sovelluskehitysprojektin tarpeisiin. Asiakirjojen julkaisualustan käyttöliittymän vanhanaikaisuus suorastaan hämmensi. Googlemaisen yksinkertaisen ”yhden luukun” toiminnon sijaan asiakirjahakuun oli tarjolla useita eri kenttiä, jotka vaativat syötteiden antamista tarkalleen oikeassa muodossa oikeaan paikkaan, tai muuten haku ei löytänyt lainkaan osumia. Käyttöliittymä ei myöskään tarjonnut apua hakujen muotoiluun, vaan käyttöliittymän logiikka vaati sen, että hakija tietää tarkalleen, mitä ja mistä etsii. Oikean tiedon löytämistä hankaloitti vielä entisestään se, että haun onnistuessa käyttäjä sai tuloksina linkkejä tekstitiedostoihin, jotka olivat kokonaisia kokouspöytäkirjoja tai -esityslistoja. Käyttäjän piti ladata jokainen tiedosto, avata ne erillisessä ohjelmassa ja etsiä juuri oikea asiakohta useiden kymmenten sivujen seasta. Yhden päätösprosessin seuraaminen saattoi siis vaatia tuntien tiedonhakutyön. Käyttökokemus oli suorastaan ”antiikkinen” verrattuna yli vuosikymmenen tottumukseen Googlen hausta. Varsinainen ensimmäisen maailman ongelma siis synnytti motivaation tutustua tämän tutkimuksen aihealueeseen tarkemmin.

Muiden kuntien sivujen havainnointi osoitti kuntien jakautuneen pitkälti kahtia kahden eri tietojärjestelmän käyttäjiksi. Nopeasti selvisi, että suurin osa kunnista julkaisee päätösasiakirjansa joko *Innofactorin* (ent. *Documenta*) *Dynasty for SQL* tai *Triplan Oy:n KTWeb* -asiakirjanhallintajärjestelmissä. Kummankin järjestelmän kehitys on alkanut jo 80- ja 90-lukujen taitteesta, ja niiden verkkoon näkyvä toimintalogiikka näyttää pysyneen siitä lähtien muuttumattomina. Järjestelmien käyttö on yleistynyt kunnissa enenevässä määrin 90-luvun loppupuolelta lähtien. Seurauksena on, että 2010-luvulla valtaosan Suomen kuntien päätöksenteon tietohallinto pohjautuu 90-luvun alun teknisiin ratkaisuihin ja toimintalogiikkaan. Erityisen poikkeuksen tekee kuitenkin Helsingin kaupunki, joka on ottanut uuden nykyaikaisen Ahjo-järjestelmän käyttöön kesällä 2011²⁸³. Myös eduskunta oli tämän tutkimusprosessin alussa kuntien kanssa samassa tilanteessa yli vuosikymmenen käytössä olleen päätösasiakirjojen julkaisujärjestelmänsä kanssa. Eduskunta on kuitenkin ottanut käyttöön uusitun järjestelmänsä vuonna 2015.²⁸⁴

2010-luvun verkkodemokratian näkökulmasta eduskunnan silloinen ja kuntien yleisimmät päätöstietojärjestelmät näyttäytyivät auttamattoman vanhanaikaisilta ja epäkäytännöllisiltä: niistä puuttuivat nykyaikaiset käyttöliittymät, hakutoiminnot, jakamistoiminnot sekä keskustelu- ja

²⁸³ Helsingin kaupunki 2015b.

²⁸⁴ Eduskunnan kanslia 2016.

kommentointimahdollisuudet. Erityisesti osallistumisen kannalta suomalaiset päätöstietojärjestelmät antoivat vaikutelman jäävuoren kaltaisesta ilmiöstä, jossa pinnan yläpuolella on näkyvissä murto-osa verrattuna pinnan alapuoliseen piilevään suureen tuntemattomaan. Järjestelmien käyttäjäystävällisyys vaikutti kielivän varoituksesta tavallisille käyttäjille: kannattaa välttää joutumasta törmäyskurssille tämän karikon kanssa, sillä politiikan syvät vedet eivät ole turvallisia kenelle tahansa sunnuntaiveneilijälle.

Ensi alkuun päätöstietojärjestelmien tilanne näyttäytyi käytännöllisenä yhteiskunnallisen osallistumisen ongelmana. Teknologian poliittista ulottuvuutta käsittelevä kirjallisuus osoitti kuitenkin, että asiakirjanhallintajärjestelmien käytännöllisillä valinnoilla on myös demokratiateoreettinen ulottuvuutensa. Erityisen ajankohtaista päätöstietojärjestelmien tutkiminen on nyt, kun vielä vasta pieni joukko kuntia on uusinut vuosikymmeniä vanhat järjestelmänsä, ja suurimmalla osalla se on edessä lähitulevaisuudessa.

Tietojärjestelmien elinkaarten lisäksi ajankohtaisuuteen vaikuttaa hallinnon poliittiset tavoitteet ja toimenpiteet. Yksi lähtökohta oli vuonna 2011 voimaan astunut laki julkisen tietohallinnon ohjauksesta²⁸⁵, joka velvoittaa kunnat suunnittelemaan ja kuvaamaan toimintansa kokonaisarkkitehtuurina, jolla tavoitellaan viranomaisten tietojärjestelmien yhteentoimivuutta. Samalla kokonaisarkkitehtuurityön tavoitteena on varsinaisen toiminnan, hallinto mukaanlukien, ja informaatioteknologian välisen ”kuilun” umpeenkuominen ja IT:n aiempaa parempi integrointi palvelemaan julkishallinnon toimintaa.

Samoja tavoitteita esiintyy kansallisessa palveluarkkitehtuurihankkeessa ja vuoden 2015 hallitusohjelmassa. Nyt ajankohtaisella digitalisaatio-otsikolla hallitus tavoittelee julkisen hallinnon tuottavuusloikkaa ja julkisten palvelujen tarjoamista asiakaslähtöisesti ”yhden luukun periaatteella”. Hallitusohjelman toimenpanosuunnitelmassa on aikataulutettu hallituksen esitys tiedonhallintalaista keväälle 2017.²⁸⁶ Julkisen hallinnon tietohallinnon voidaan katsoa olevan eräänlaisessa murrosvaiheessa, kun uudistuksilla pyritään päivittämään järjestelmät ”keskustelemaan keskenään” rajapintojen ja avoimen datan avulla, ja siten työnteon järjeistämisen kautta nostamaan tuottavuutta olennaisesti. Kokonaisarkkitehtuurityössä tähän pyritään niin sanotusti puhtaalta pöydältä, aloittamalla organisaation ja sen sidosryhmien toiminnan peruseriaatteiden kuvaamisesta. Samanlainen asioiden alkutekijöihin purkamisen näkökulma liittyy digitalisaatioajatteluun, jossa informaatioteknologia mahdollistaa hallinnon ja palvelujen järjestämisen uusin tavoin, aiempaa vapaammin suhteessa institutionaalsiin ja hierarkisiin rakenteisiin. Tällaisessa muutoksissa tietojärjestelmien käytäntö ja politiikan teoria kohtaavat.

Sillä, minkälainen demokratiakäsitys päätöksenteon tietojärjestelmän lähtökohdaksi määritellään, on suora ja mahdollisesti pitkäkestoinen vaikutus valtarakenteisiin. Mikäli demokratia määritellään vain tai ensisijaisesti edustuksellisuutena, ei suoran ja osallistuvan demokratian muodoille jää yhdenvertaisia mahdollisuuksia kytkeytyä päätöksenteon keskeisimpiin prosesseihin. Hallinnon järjestämät kansalaisten verkko-osallistumistavat jäävät lapsipuolen asemaan ja

²⁸⁵ L 634/2011.

²⁸⁶ Valtioneuvosto 2016a.

näennäisdemokraattisuuden riski kasvaa, mikäli julkishallinnon tietotekniset rakenteet eriseuraistavat virkamiehet, kansalaiset ja poliitikot. Samalla erilaisten organisoitujen yhteiskunnallisten vaikuttamistapojen painoarvo kansalaisyhteiskunnan äänitorvena kasvaa, kun yksittäisten kansalaisen suorat vaikutusmahdollisuudet heikkenevät. Demokratian toimivuuden kannalta olisi ratkaiseva unohdus jättää kansalaisten osallistumispreferenssien ja demokratiaihanteiden päivittyminen huomiotta julkisen hallinnon ja mahdollisesti koko yhteiskunnan tärkeimpiä tietojärjestelmiä suunniteltaessa. Tässä suhteessa tälle tutkimukselle muodostuu käytännöllisen yhteiskunnallisen ongelman lisäksi tieteellinen tehtävä. Minkälaista demokratiakäsitystä päätöksenteon tietojärjestelmät edustavat ja minkälaista käsitystä niiden tulisi edustaa?

3.2.2. Aineistorajaus: asiakirjanhallintajärjestelmät verkkojulkisuudessa

Tämän tutkimuksen empiirinen osa kohdistuu suomalaisten edustuksellisten päätöksentekaelinten eli eduskunnan ja kuntien asiakirjanhallinnan tietojärjestelmiin. Lisäksi valtioneuvoston yleisistunto on otettu täydennykseksi edustamaan valtionhallintoa. Rajauksen ulkopuolelle jäävät muut valtioneuvoston päätöksentekaelimet eli eri ministeriöiden tietojärjestelmät, vaikka ne olisivat vähintään yhtä relevantteja ja ajankohtaisia tutkimuskohteita.²⁸⁷ Aineistovalinnan painottuminen edustuksellisten päätöksentekaelinten tietojärjestelmiin juontuu Habermasin esittämästä ajatuksesta, jonka mukaan alkujaan parlamentti merkitsi julkisen keskustelun institutionalisoitumista²⁸⁸. Informaation aikakaudella päätöksenteon tietojärjestelmiä voi verrata samaan institutionalisoitumiseen: tietojärjestelmät edustavat nyt sitä mitä parlamenttirakennukset virkakoneistoinen ja vallankäyttöä säätelevä lainsäädäntö alkujaan. Aineistorajauksen ulkopuolelle jäävät muut hallinnon ja viranhaltijoiden työssään käyttämät erilaiset operatiivisemman tason tietojärjestelmät, kuten henkilöstö- ja taloushallinnon järjestelmät²⁸⁹ tai henkilökohtaiset ohjelmat kuten sähköposti ja toimisto-ohjelmat. Ne eivät sijaitse vallan kolmijako-opin mukaan yhtä selkeästi lainsäädäntövallan tai kunnissa ylimmän päätöksentekovallan alueella, jolloin normatiivisessa katsannossa julkisen mielipiteen kytkös niihin ei ole yhtä velvoittava.

Tutkimusaineistona ovat julkisen hallinnon päätöksenteon asiakirjojen tuottamiseen ja julkaisuun käytettävät tietojärjestelmät, mutta vain siltä osin, joka sijaitsee verkkojulkisuuden tasolla, avoimesti käytettävissä ja löydettävissä organisaatioiden omilla sivuilla. Näin rajauksen ulkopuolelle jäävät tietojärjestelmät niiltä osin, jotka kuuluvat julkisen vallan sisäpiirijulkisuuden piiriin. Raja ei siis pelkästään erottele tietojärjestelmiä toisistaan, vaan se rajaa yksittäisen tietojärjestelmän sisäpiiriläisille tarkoitetut osat tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Tiukka raja

²⁸⁷ Valtioneuvosto 2016c. Valtioneuvosto on vuonna 2015 tehnyt esiselvityksen yhteiseen asianhallintajärjestelmään siirtymisestä ja asettanut vuoteen 2019 kestävä hankkeen, jonka tehtävänä on kehittää ja käyttöönottaa uusi järjestelmä.

²⁸⁸ Habermas 2004, 114-116.

²⁸⁹ Osallistuvan budjetoinnin teorian mukaan budjetoinnin tulisi tapahtua julkisesti ja hallinnon ja kansalaisten yhteistyönä, mutta tässä viitataan ensisijaisesti transaktioiden suorittamiseen ja seurantaan käytettäviin järjestelmiin.

perustuu normatiivisen ihannejulkisuuden ja avoimuushypoteesin edellyttämään julkisuuden ylimpään tasoon. Aineiston muodostavat tietojärjestelmät itsessään, ei niiden sisältö. Huomio kiinnittyy siis järjestelmien toiminnallisuuksiin ja ominaisuuksiin. Päätöksenteon asiakirjojen sisältö ei siis kuulu tämän tutkimuksen aineistoon, vaan tutkimus keskittyy siihen ketkä ja mitä päätöksenteon tietojärjestelmillä voi tehdä asiakirjojen tai asiakirjallisen sisällön suhteen.

Tietävästi Suomessa ei ole aiemmin kerätty aineistoja kuntien tai muun julkishallinnon päätöstietojärjestelmistä.²⁹⁰ Sen vuoksi tutkimuksen empiirisen osuuden toteuttaminen edellytti aineiston keräämistä. Aineiston varsinainen keruuajankohta on joulukuu 2015 - tammikuu 2016, paitsi eduskunnan ja valtioneuvoston osalta helmikuu 2016. Yksittäisiä korjauksia aineistoon on tehty myös varsinaisen keruun jälkeen. Aineiston havaintoyksikkö on tietojärjestelmä/kunta, sekä lisäksi eduskunta ja valtioneuvosto omina havaintoyksikköinä.

Aineiston keruu tapahtui yksinkertaisesti vierailemalla kaikkien Suomen kuntien, eduskunnan ja valtioneuvoston verkkosivuilla ja etsimällä sieltä politiikan tuotosten dokumentaation aloitussivu. Havaintojen keräämisen pohjana käytettiin avoindata.fi:ssä julkaistua Väestörekisterikeskuksen kuntaluetteloa, joka sisälsi 317 kuntaa.²⁹¹ Suurimmassa osassa kunnista aineistot löytyivät helposti, seuraamalla joko etusivun ”päättöksenteko”- tai ”esityslistat ja pöytäkirjat” -linkkiä. Havainnot kirjattiin avoimeen Google Spreadsheet -taulukkoon²⁹² ja luokiteltiin tietojärjestelmän nimen mukaisesti, jos se oli ennakkokartoituksen perusteella tiedossa.²⁹³ Jos tietojärjestelmä oli uusi, se sai arvokseen juoksevan numeroinnin mukaisen järjestysluvun. Samalla kirjattiin linkki tietojärjestelmän etusivulle tai vaihtoehtoisesti sivulle, jolta löytyvät valtuuston pöytäkirjat. Erikoiset huomiot ja poikkeukset kirjattiin myös ylös. Aineisto jaettiin tuoreeltaan ”Open Democracy Finland” -Facebook-ryhmään, jossa aiheesta oli keskusteltu jo aiemmin.²⁹⁴ Aineiston keruuvaiheen työversio julkaistiin avoimella CC-BY-SA -lisenssillä, joka mahdollistaa avoimen tutkimuksen ja jatkokäytön.

Valmis aineisto julkaistiin maaliskuussa 2016 avoindata.fi - palvelussa osoitteessa <https://www.avoindata.fi/data/fi/dataset/paatoksenteon-tietojarjestelmat>.

Tiedosto on csv-formaatissa eli havainnot ovat raakatekstinä pilkulla erotettuina arvoina. Valmiin aineiston lisenssiksi tuli CC Zero 1.0, joka mahdollistaa vapaan käytön eri tarkoituksiin ilman tekijän nimeämistä. Aineisto löytyy lisäksi tämän työn liitteestä 2.

3.2.3. Tutkimusmetodi ja hypoteesit

Tutkimuksen perimmäinen ongelma on sekä käytännöllinen että teoreettinen: mistä demokratian kriisissä on kysymys. Tätä kriisiä taustoitettiin ajankohtaisella keskustelulla ja kansalaisten näkemyksiä luotaavilla pitkän aikavälin kyselytutkimuksilla, joita on koottu demokratiaindikaattoreiksi. Demokratian tilaa ristiriitaisesti arvioivien näkemysten ymmärtämiseksi

²⁹⁰ Henttonen 2015b; Kettunen 2015.

²⁹¹ Valtiovarainministeriö 2016b.

²⁹² Taulukon lyhytlinkki on http://bit.ly/asianhallinta_kunnissa

²⁹³ Nämä olivat Innofactorin Dynasty (D), Triplanin KT-Web (K) ja Helsingin Ahjo (A).

²⁹⁴ Poikola ym. 2015.

demokratian käsite purettiin alkutekijöihinsä Habermasin kommunikatiivisen toiminnan ja julkisuusteorioiden avulla. Näin demokratian käsite löytää paikkansa ihmisten sosiaalisen toiminnan alueena, jonka tarkoitus on yhteisten, julkisuuteen tuotujen ongelmien ratkaiseminen. Julkisuusteorian²⁹⁵ mukaan julkinen mielipide ja keskustelu nähdään demokratian syötettä edustavana tietona, joiden pohjalta muotoutuvat demokratian tuotokset eli järjestelmäpolitiikan alueella tehtävät päätökset. Näiden alueiden välillä on kaksi rajapintaa, jotka ovat yksityisyyden ja julkisuuden välinen, käytännössä median välittämä rajapinta sekä toiseksi asiakirjahallinto, jonka julkinen puoli, asiakirjajulkisuus, ilmentää kansalaisille politiikan tuotoksia. Se, miten nämä tuotokset saavat lopullisen kirjallisen muotonsa, tapahtuu käytännössä päivittäin asiakirjanhallinnan tietojärjestelmien avulla. Asiakirjanhallintaa ei tiettävästi ole aiemmin tutkittu demokratioteorioiden kannalta tai julkisuuden ja vallan muodostaman suhteen kautta. Asiakirjojen suhdetta valtaan on toki tutkittu arkistotieteessä, ja asiakirjojen julkisuutta on tarkasteltu usein mediatutkimuksen kentällä, kuten myös oikeustieteiden näkökulmasta. Informaation vallankumouksen aikana on kuitenkin tarpeellista tarkastella demokratia- ja julkisuusteorioiden kautta sitä, miten ja ketkä tietojärjestelmiä käytettävät poliittiseen päätöksentekoon.

Tutkimuksen teoreettinen kehys mukailee median ja politiikan suhteita käsittelevää tutkimusperinnettä. Teoria pohjautuu Habermasin julkisuus- ja viestintäteoriaan ja päivittyy julkisuusmuodon muutoksen osalta avoimuusliikkeiden ominaispiirteistä johdettuun synteisiin. Vallan ja eliittien käsitteiden tarkempi tarkastelu on rajattu teorian ulkopuolelle, ja käsitteitä käytetään lainaamalla käyttökelpoisiksi havaittuja tunnettuja määritelmiä.

Tutkimuksen varsinainen metodi mukailee Media vallan verkoissa -teosta²⁹⁶. Siinä Kunelius ym. esittävät medioitumisen tarkasteluun uuden ulottuvuuden: laadullisuuden. Perinteisesti medioitumista on tarkasteltu vaiheittain tai määrällisesti, syvyyden tai asteiden mukaan. Kunelius ym. kuitenkin huomauttavat, ettei ole kovin informatiivista mitata yksittäistapauksesta median tai eliitin vallan määrää, vaan tärkeintä on ymmärtää ja kuvailla julkisuuden ja vallan välisen suhteen muodostumista ja toimintaa. Siinä käyttökelpoinen teoreettinen kehys on Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teoria, jonka avulla medioitumisen laadullinen ulottuvuus voidaan palauttaa kommunikatiivisuuteen tai strategiseen välinerationaalisuuteen. Jos medioitumista tarkasteltaisiin vain määrällisenä ilmiönä, ei empiirisestä todellisuudesta voitaisi juuri havaita muuta kuin että jompi kumpi, poliitikot tai journalistit ovat yksittäistapauksessa toista osapuolta askeleen edellä keskinäisessä kilpajuoksussa.²⁹⁷ Tällainen tarkastelu on kuitenkin pitkälti eräänlaista valtataistelun tutkimusta, jossa valta ymmärretään jonkin toimijan hallitsemaksi ja tavoittelemaksi resurssiksi. Vallantavoittelu voidaan nähdä kuitenkin vastavoimana demokratian perusajatukselle, jossa on pohjimmiltaan kysymys vallan tasajaosta. Niinpä medioitumiskäsitteen suhteen on olennaista, kilvoitteleeko valtataistelussa jälleen vain uusi vallanjanoinen vallankäyttäjäehdokka, vai onko julkisuuden rakenteessa mukana yhtään aiempaa enemmän sijaa järjen äänelle, joka muodostuu moniäänisen ja kritiikkiin kannustavan keskustelun kautta. Jälkimmäistä tavoitetilaa edustaa medioitumisen kommunikatiivinen laatu, joka kytkee medioitumisteorian ideaaliin

²⁹⁵ Habermas 2004.

²⁹⁶ Kunelius ym. 2009.

²⁹⁷ Emt. 68-75.

puhetilanteeseen ja diskurssietiikan kautta nykyaikaiseen deliberatiiviseen demokratiahanteeseen sekä legitimitettiin käsitteisiin. Medioitumisen välineraationaalinen laatu sen sijaan liittyy julkisuuden toiminnan alisteiseksi eliitin sisäpiirissä tapahtuvalle suljetulle vallankäytölle.

Media vallan verkoissa -tutkimuksen metodia mukaillen tässä tutkimuksessa aineisto ankkuroidaan teoriaan soveltamalla siihen medioitumishypoteesia ja sen laadullista ulottuvuutta. Medioitumisteesiä ei kuitenkaan esitetä sellaisena kuin se on totuttu mediatutkimuksessa näkemään, sillä valtamedian hallitsema mediajulkisuus ei tarjoa enää julkiselle keskustelulle vapaata alustaa muotoutua julkiseksi mielipiteeksi. Sen sijaan erilaisten yhteiskunnallisten avoimuusliikkeiden toiminta osoittaa verkon avoimuuskulttuurin muodostavan uuden ihanteellisen julkisuuden toimintakentän, ja tämän vuoksi medioitumishypoteesi pitää päivittää avoimuushypoteesiksi. Avoimuushypoteesin mukaan avoin verkkojulkisuus välittää nykyisin julkisen mielipiteen kanavoitumista habermaslaisen julkisuusihtanteen mukaisesti.

Avoimuushypoteesista voidaan johtaa demokratia tasapainon ja häiriöiden selittämiseksi tutkimuskysymys: *miten julkinen keskustelu kytkeytyy järjestelmäpolitiikan agendan asettamiseen ja päätösvaihtoehtojen muotoiluun?*

Tätä kytköstä tarkastellaan esittämällä julkisuuspiirin ja julkisen vallan rajapinnalle, päätöksenteon asiakirjanhallinnan tietojärjestelmille ideaalin puhetilanteen ja avoimen päätöksentekokäytännön teoriasta johdettu avoimuusvaatimus: *kuka tahansa voi osallistua keskusteluun*. Tämä on myös julkisuuspiirin syntymisen edellytys. Kysymyksenasettelulla pyritään selvittämään, käyttäkö julkinen hallinto päätöksenteon tietojärjestelmiä vain antamaan päätökset tiedoksi julkisuuteen vai myös demokraattisen syötteen kytkemiseen päätösvalmisteluun. Jos jälkimmäinen vaihtoehto toteutuu, asiakirjanhallintajärjestelmillä voidaan katsoa olevan kommunikatiivinen, demokraattista julkisuusihtannetta palveleva luonne.

Ihtanteen vasta- tai nollahypoteesi esittää vaihtoehtoisen tulkinnan, jonka mukaan

poliittinen todellisuus rakentuu suljetusti. Päätöksenteon tiedollinen todellisuus muotoutuu julkisuuden tavoittamattomissa sisäpiirissä, jossa vallankäyttäjät toimivat omaehtoisesti.

Jälkimmäinen vaihtoehto viittaisi siihen, että asiakirjanhallintajärjestelmillä on strateginen, vallankäyttöä välineellisesti palveleva luonne. Jollei kysymykseen keskusteluun osallistumisen avoimesta mahdollisuudesta pysty vastaamaan suoraan, epäselvissä tapauksissa havainnot voivat saada arvokseen "osittain". Tuloksia tarkastellaan suhteessa demokratian tasapainon edellytyksiin eli julkisuusperustaisen syötteen vääristymättömään muuntumiseen päätöksenteon tuotoksiksi. Samalla valottuu se, minkälaisia demokratiakäsityksiä päätöksentekomme tietojärjestelmät edustavat.

Tutkimusprosessin avoimuus

Tutkimusaiheen mukaisesti tutkimusprosessi on tehty mahdollisimman avoimesti. Olen noudattanut seuraavia avoimuusperiaatteita tutkimuksen tekemisessä:

1. Tutkimusidea on julkaistu tutkijan omalla Facebook-seinällä aivan tutkimusprosessin alussa. Lukujen valmistuminen on myös julkaistu Facebookissa.
2. Tutkimus on lähes kokonaan kirjoitettu reaaliaikaisesti avoimesti Google Drivessa. Vain jotkin yksittäiset muistiinpanot ja osa rakenteen suunnittelusta on tehty Driven ulkopuolella.
3. Tutkimus on ollut saatavilla yhden lyhytlinkin kautta saatavilla osoitteesta <http://bit.ly/gradu-muurinen> Tuomiston ym.²⁹⁸ kohteellisuusperiaatteen mukaisesti.
4. Tutkimusjulkaisu on julkaistu avoimella ja vapaalla Creative Commons CC-BY-SA -lisenssillä.
5. Tutkimustulokset on julkaistu avoimena lähdekoodina.
6. Tutkimusaineisto on julkaistu avoimena datana Creative Commons CC Zero -lisenssillä.
7. Tutkija on kertonut tutkimuksesta eri sidosryhmille reaali maailmassa tutkimuksen aikana.

Lisäksi olen dokumentoinut käyttämäni välineet erilliseen gradublogiin.²⁹⁹

²⁹⁸ Tuomisto, Pohjola P. & Pohjola M. 2014.

²⁹⁹ Muurinen 2015.

3.3. Tutkimuksen tulokset

3.3.1. Demokratia -vain lukuoikeus

Suurin osa Suomen kunnista käyttää jonkinlaista asiakirjanhallintajärjestelmää päätösasiakirjojen julkaisuun. Yleisin järjestelmä on 145 kunnassa käytössä oleva Innofactor Oyj:n Dynasty. Toiseksi suurin levinneisyys on Triplan Oy:n KuntaToimistolla ja sen julkaisujärjestelmällä KTwebillä, jotka ovat käytössä 89 kunnassa. Kolmanneksi yleisin aineistosta tunnistettu järjestelmä on Mikkeliissä ja kolmessa muussa Etelä-Savon kunnassa käytössä oleva Fujitsun CaseM / Cloud NC³⁰⁰. Näiden lisäksi 78 kunnalla on käytössä jokin muu järjestelmä, jotka tyypillisesti ovat joko yksittäiskäytössä tai alueellisesti muutamien kuntien käyttämiä. Joidenkin Ahvenanmaan kuntien asiakirjojen ulkoasu viittasi samaan järjestelmään, mutta aineistosta ei saanut varmuutta tulkinnalle. Eräänlaista luovuutta osoittaa Hirvensalmi, joka julkaisee päätöksentekoasiakirjansa WordPress-blogialustan avulla.

Monet pienet kunnat julkaisevat päätösasiakirjat yksinkertaisesti esittämällä asiakirjakohtaiset linkit www-sivulta suoraan tiedosto- tai verkkopalvelimella sijaitseviin tiedostoihin, ilman minäänlaisia näkyviä merkkejä mistään varsinaisesta asiakirjanhallintajärjestelmästä. Tällaisia kuntia ovat esimerkiksi Enonkoski ja Karijoki. Vain Suomen pienin kunta Sottunga ei näytä käyttävän minkäänlaista asiakirjanhallintajärjestelmää päätösasiakirjojen verkkojulkaisuun eikä julkaise asiakirjoja suoraan sellaisenaan verkossa, vaan vain otteina osana kunnan verkkotiedotetta. Vastakkainen ääripää on Helsingin kaupunki ja Ahjo-asianhallintajärjestelmä, jolla on peräti 5000 työntekijä- ja viranhaltija- sekä 600 luottamushenkilökäyttäjää. Järjestelmä on tehty tilaustyönä Helsingin kaupungille ja se on otettu käyttöön vuonna 2013. Sen toinen ainutlaatuinen erityispiirre on sen avoimen datan rajapinta Open Ahjo.³⁰¹

Historiallista jatkuvuutta edustaa Turku, jonka oma asiakirjanhallintajärjestelmä tarjoaa päätösasiakirjat saatavilla verkossa pidemmältä ajalta kuin mikään muu kunta, vuodesta 1996 alkaen. Keskimäärin kuntien sivuilla saatavilla olevien asiakirjojen perusteella järjestelmien käyttöönotto on yleistynyt 2000-luvun alussa ja sen mukaisesti useilla kunnilla on verkkosivuillaan julkisena asiakirjat alkaen viime vuosikymmenen puolivälin vaiheilta asti. Jotkin kunnat tosin huomauttavat säilyttävän asiakirjoja vain rajallisen ajan.

Eduskunta käyttää asiakirjanhallintaan tilaustyönä teetettyä ja vuonna 2015 käyttöönotettua Eduksi/Vaski-järjestelmäkokonaisuutta.³⁰² Valtioneuvostolla on myös oma järjestelmänsä, joka on nimetty ytimekkäästi Päätöksentekojärjestelmäksi (PTJ).³⁰³

³⁰⁰ Poikola ym. 2015.

³⁰¹ Helsingin kaupunki 2015a; Helsingin kaupunki 2015b; Helsinki Region Infoshare 2013.

³⁰² Eduskunnan kanslia 2016; Eduskunta 2012.

³⁰³ Oikeusministeriö 2016c.

Järjestelmien toiminnallisuudet osoittautuivat koko aineiston laajuisesti pääperiaatteiltaan samanlaisiksi. Ne julkaisevat vähintään pöytäkirjat ja vaihtelevasti esityslistat joko pdf- tai tekstitiedostoina, jotka ovat tyypillisesti muotoa docx. Jotkin kunnat, kuten esimerkiksi Helsinki ja Kaskinen julkaisevat sisällöt myös suoraan selaimen ymmärtämässä html-muodossa. Pöytäkirjojen julkaisun kattavuutta ja puutteita ei aineiston perusteella pysty tutkimaan, mutta se antaa yleisvaikutelman, että kunnat huolehtivat velvotteistaan pääsääntöisesti hyvin. Käytännöt julkaisuajankohtien sijaan saattavat kuitenkin vaihdella, ja joillakin kunnilla viive kokouksen päättymisen ja pöytäkirjan julkaisun välillä voi olla vuorokauden luokkaa, kun toisilla kunnilla saattaa kestää kaksi viikkoa. Esityslistojen suhteen lähes kaikki kunnat jättävät julkaisun vasta viime hetkeen. Sen perusteella kuntien julkisuuslain mukainen velvollisuus avoimuuden edistämisestä ja keskeneneräisistä asioista tiedottamisesta ei näytä juurikaan toteutuvan ainakaan päätöksenteon asiakirjajulkisuuden kautta. Eduskunta ja valtioneuvosto sen sijaan julkaisevat päätösesitykset kattavasti ja ajantasaisesti. Tasapuolisten osallistumismahdollisuuksien kannalta voisi olla selvittämisen arvoista, olisiko kuntien mahdollista julkaista alustavia asialistoja ja tietoja päätösvaihtoehtoista. Toinen merkittävä puute on, että vain hyvin harvat kunnat julkaisevat toimielinten asiakirjojen lisäksi viranhaltijapäätöksensä. Myönteisiä poikkeusesimerkkejä tästä ovat kuitenkin Jyväskylä ja Helsinki.

Valtioneuvoston ja eduskunnan järjestelmät ovat integroitu tyylillisesti puhtasoppisesti organisaation verkkosivuille, joka mahdollistaa asiakirjojen selailun ja haun suoraan selaimesta. Paitsi että tällainen ulkoasuseikka edustaa hyvää käytettävyyttä, se antaa myös sellaisen vaikutelman organisaation toiminnasta, että tietojärjestelmä on niin ikään integroitu varsinaiseen toimintaprosessiin ja -kulttuuriin ja sen ansiosta organisaation verkkojulkisuus heijastaa hyvin käytännön todellisuutta. Toki on huomattava, että vaikei vaikutelma aina pitäisikään paikkaansa, siihen pitäisi jatkuvasti pyrkiä ja se helpottaa myös osoittamaan mahdollisen dokumentointivajeen. Kuntien osalta käytäntö järjestelmien ulkoasun yhdenmukaisuudesta ja sisällön upottamisesta varsinaisten sivujen osaksi vaihteli niin, että enemmistö kunnista julkaisee päätösasiakirjat erillisillä sivuilla.

Päätöksenteon läpinäkyvyyttä rajoittaa tuntuvasti se, etteivät kuntien asiakirjanhallintajärjestelmät juurikaan kerro kuka on valmistelemassa mitään asiaa seuraavaksi tai milloin siihen on oikea aika vaikuttaa. Ainoastaan Espoo teki tässä suhteessa poikkeuksen, mutta niin, että nämä tiedot löytyivät verkkosivuilta erillisestä järjestelmästä, joka oli kytketty yksisuuntaisesti asiakirjanhallintajärjestelmään, muttei toisin päin. Muiden kuntien kohdalla erilaisia tausta- ja yhteystietoja voi etsiä muualta kunnan verkkosivuilta, mutta päätöksenteon tietojärjestelmät eivät helpota vastausten löytämistä esimerkiksi valmiiden linkitysten muodossa. Valtaosassa kuntia päätösprosessien seuraaminen, aikaisempiin vaiheisiin ja asiaanliittyviin rinnakkaisiin prosesseihin palaaminen ei onnistu suoraan tai helposti järjestelmien valmiilla toiminnoilla. Joskin ainakin Helsinki ja eduskunta muodostavat poikkeuksen, sillä niiden asiat ovat linkitetty vaiheittain ja päätöselinten välillä.

Aineistoa tutkittiin testaamalla avoimuushypoteesia, jonka mukaan demokratian tasapainoisen toteutumisen edellytyksenä on politisoitumisprosessin muotoutuminen kommunikatiivisesti toimivassa julkisuudessa. Testaaminen tapahtui tarkastelemalla kunkin kunnan

päätöstietojärjestelmää kunnan www-sivujen kautta ja kokeilemalla, voiko kuka tahansa osallistua järjestelmän kautta keskusteluun päätöksenteon agendan asettamisesta ja päätösvaihtoehtojen muotoilusta. Nämä edellytykset juontuvat ideaalin puhetilanteen ja avoimen päätöksentekokäytännön teorioista. Käytännössä päätöstietojärjestelmistä siis haettiin keskustelufoorumeille ja sosiaaliselle medialle tyypillisiä toiminnallisuuksia, kuten käyttäjän mahdollisuutta aloittaa keskustelu, osallistua olemassaolevaan keskusteluun tai kommentoida olemassaolevaa tekstiä. Samoin aineistosta etsittiin muita tiedonkäsittelyn tapoja kuten yhteiskirjoittamista ja merkkejä mistä tahansa käyttäjän omaehtoisista vuorovaikutusmahdollisuuksista. Yleisesti tunnetut kolmansien osapuolten sosiaalisen median toiminnallisuudet jäivät kuitenkin rajauksen ulkopuolelle, sillä ne ovat organisationaalisesti, tiedonsäilytyksen- ja omistajuuden sekä erityisesti käyttäjän roolin (kansalainen tai kuluttaja) kannalta eri toimialueella kuin julkisen hallinnon tietojärjestelmät.

Vastaus tutkimuskysymykseen on kahta osittaista poikkeusta lukuunottamatta kaikkien kuntien, eduskunnan ja valtioneuvoston osalta sama: *mikään päätöksenteon tietojärjestelmä ei mahdollista avointa keskustelua tai hallinnon ja kuntalaisten/kansalaisten yhteiskehittelyä millään tapaa*. Koko aineistosta ei löytynyt yhtään tapausta, jossa päätöksenteon tietojärjestelmä tarjoaisi verkossa minkäänlaisia keskustelu-, kommentointi- tai vuorovaikutusmahdollisuuksia. Kaikki päätöksenteon tietojärjestelmät palvelevat julkisuuden suuntaan vain yksisuuntaista tiedotustehtävää. Niiden perusteella voisi erehtyä luulemaan, ettei verkkoa ole suunniteltu palvelemaan monenkeskeistä vuorovaikutusta. Suhteessa kommunikatiivisen toiminnan teoriaan ja medioitumisen laatuun, ne edustavat puhtaasti välineellistä ja strategista viestintätapaa. Hallinto käyttää päätöksenteon tietojärjestelmiä vain ilmoittamaan mitä on päätetty ilman, että tekevät tilaa keskustelulle tai kannustavat kansalaisia osallistumaan. Nollahypoteesi, jonka mukaan päätöksenteon tiedollinen todellisuus rakentuu julkisuudelta piilossa, vallankäyttäjien omassa sisäpiirijulkisuudessa, näyttää pätevän kaikkien varsinaisten nyt käytössä olevien tietojärjestelmien kohdalla. Päätöksenteon tietojärjestelmät ovat tuoneet verkkoon “don’t talk back” -kiellon, samaan tapaan kuin yksisuuntaiset joukkotiedotusvälineet rapauttivat julkisuuden poliittisen toiminnan Habermasin mukaan³⁰⁴.

Osittaiset poikkeustapaukset aineistossa ovat Helsinki ja Tampere. Helsingin päätöstietojärjestelmän avoimen datan rajapinta Open Ahjo³⁰⁵ laajentaa julkisuuspiirin rajoja. Avoimen datan avulla sovelluskehittäjät ovat tuottaneet uusia verkkopalveluja, jotka mahdollistavat vuorovaikutuksen päätöksenteossa käsiteltävistä asioista, mutta tämä tapahtuu omissa osajulkisuuksissaan. Tieto ei palaudu takaisin kaupunkiorganisaatioon samaa reittiä, sillä avoimen datan rajapinta on nykyisellään yksisuuntainen. Toisen poikkeuksen, ja merkittävämmän sellaisen, muodosti Tampereen kaupungin valmistelufoorumi Valma, mutta ajallisesti vain lyhyenä aikana viime vuosikymmenellä. Tuolloin myös Tampereen kaupungin asiakirjanhallintajärjestelmässä oli rajapinta, josta päätöksenteon asiat vietiin sellaisenaan valmistelufoorumeille yleisön avoimesti kommentoitavaksi, keskusteltavaksi ja vielä niin, että järjestelmä lähetti keskustelut automaattisesti sähköpostilla suoraan valmistelijoille, esittelijöille ja lautakuntien luottamushenkilöille tiedoksi.

³⁰⁴ Habermas 2004, 250.

³⁰⁵ Helsingin kaupunki 2015b; Helsinki Region Infoshare 2013.

Vaikkeivät kuntalaiset suoraan muokanneetkaan valmisteluasiakirjoja, virkamiehillä oli velvollisuus keskusteluyhteenvetojen liittamisestä kokousten esittelymateriaaliin. Käytännössä Valma loi päätösasioita varten verkkojulkisuuspiirin, joka mahdollisti kaikkien osapuolten vuorovaikutuksen. Laatiessaan yhteenvetoja keskustelusta virkamiehet toteuttivat osittain fasilitaattorin roolia, nostaessaan kuntalaisten mielipiteet vastajulkisuudesta asiantuntijavalmistelun rinnalle, objektiivisuuteen ja autenttisuuteen pyrkien. Radikaalia avoimuutta edustava kokeilu lopetettiin kuitenkin lyhyeen, sillä päättäjien ja virkamiesten kohtaama tietotulva juuri ennen varsinaista päätöksentekohetkeä ei ollut heidän työekonomian kannalta toivottua. Vaikka kokeilusta on noin vuosikymmen aikaa, kyseinen rajapinta on edelleen olemassa ja osittain käytössä. Informaation paluukanava on suljettu, mutta edelleen Valmassa käsiteltävissä asioissa näytetään asioiden käsittelyvaihetiedot diaarimerkintöjen avulla. Kaikkineen, Valman avoin käytötapa on ainutlaatuinen esimerkki sisäpiirijulkisuuden ja avoimen verkkojulkisuuden keskinäisestä kytköksestä. Hetken aikaa koko internetillä oli kanava tamperelaisen kunnallispolitiikan ytimeen.³⁰⁶

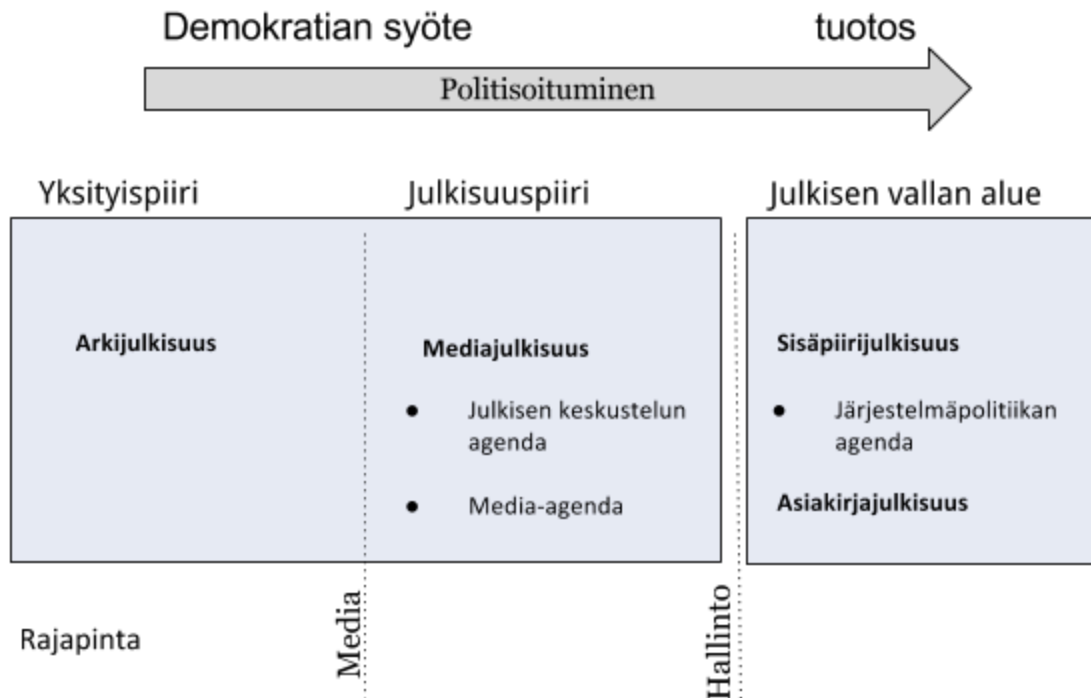
Kokonaisuutena, yhtä historiallista ja toista osittaista nykyistä poikkeusta lukuunottamatta, suomalaiset päätöksenteon tietojärjestelmät sulkevat ulkopuolelleen järjestelmällisesti kaiken julkisen keskustelun. Tilanne on sikäli ongelmallinen, että asiakirjojen ja asiakirjanhallintajärjestelmien tehtävinä ovat tiedon siirtäminen paikasta toiseen sekä organisaation toimintaympäristön ja olennaisilta osilta sidosryhmävuorovaikutuksen dokumentointi. Nyt päätöksenteon tietojärjestelmiä käytetään verkkojulkisuudessa vain tiedon viestimiseen julkisen vallan alueelta ulospäin. Kaikki se mitä niihin tallennetaan, muovautuu ja luodaan julkisen vallan sisäpiirijulkisuuden piirissä. Julkisen keskustelun moninaisuus ja vaihtoehtoiset näkemykset jäävät pois päätösvaihtoehtojen muotoilun tietotyöstä ja dokumentaatiosta. Kuten monet toimittajien tietopyyntöihin liittyvät ongelmat osoittavat, virkamieshallinnolla on periaatteessa hyvin avoimesta julkisuuslainsäädännöstä huolimatta käytännössä hyvin turvattu asema hallita sitä, minkälaisia tietoja julkisen vallan alueelta julkiseen keskusteluun päätyy. Näin virkamiehillä on, ainakin laillisten keinojen puitteissa, tiedollinen etulyöntiasema muihin julkisiin keskustelijoihin verrattuna, ja asiapitoisessa argumentoinnissa se asettaa keskustelijat epätasa-arvoiseen lähtöasetelmaan. Rajapinnan portinvartijan rooli on siis tehokas ja vallakas kahteen suuntaan, sekä sisään että ulos.

Päämääräorientoitunut, strateginen viestinä sulkee kritiikin ja pyrkii palvelemaan vallankäyttöä. Määritelmä luonnehtii osuvasti sitä, minkälaisen kuvan päätöksenteon tietojärjestelmät antavat itsestään. Asiakirjanhallinnan teorian (DIRKS-malli)³⁰⁷ mukaan tietojärjestelmien suunnittelun pitäisi alkaa organisaation toiminnan, tehtävien ja sidosryhmien muodostaman kokonaisuuden ymmärtämisestä. Demokratiassa tähän kuuluvat tärkeimpinä toimijoina ja ylimmän päätösvallan haltijoina kansalaiset. Asiakirjanhallintajärjestelmissä ei kuitenkaan juurikaan dokumentoida julkista keskustelua agendan asettamisesta ja vaihtoehtoisista päätösehdotuksista, ellei virkamies omasta päätöksestään johtuen jostain syystä niin tee. Vaikka arkistotutkimuksen ajankohtaisessa keskustelussa on esitetty huolia tästä dokumentointivajeesta, ei edes uusimmissa asiakirjanhallintajärjestelmissä, 2010-luvulla toteutetuissa Helsingin, eduskunnan, valtioneuvoston ja Etelä-Savon kuntien järjestelmissä ole tehty asiantilaan minkäänlaista muutosta.

³⁰⁶ Tampere 2012; Leskinen 2016.

³⁰⁷ Henttonen 2015, 165-176.

Asiakirjanhallinnan tila näyttää siis jatkuvan digitalisoituvassa Suomessa siltä, että valta pakenee ja pyrkii hallitsemaan julkisuutta myös tietojärjestelmien avulla.



Kuvio 4. Politisoitumisprosessi, rajapinnat ja julkisuuden alueet.

Yhteisten ongelmien demokraattinen ratkaiseminen edellyttää asioiden politisoitumista kuvion 4. mukaisesti. Politisoituminen alkaa kun johonkin ongelmaan haetaan ratkaisua tuomalla se esille julkisuuteen. Julkisen keskustelun kautta kuka tahansa voi esittää näkemyksiään ongelman luonteesta ja mahdollisista ratkaisuvaihtoehdoista. Keskustelun tehtävänä on punnita asiaa ja harkita eri ratkaisuvaihtoehtoja. Jotta vapaasta keskustelusta syntyisi päätös, päätösvaltaa käyttävän päätöksentekaelimen täytyy tehdä muodollisesti pätevä päätös. Julkisen keskustelun agenda ei kuitenkaan pääse kytkeytymään suoraan järjestelmäpolitiikan päätöksenteon agendaan, sillä välissä on virkamiesten asiakirjanhallintajärjestelmien avulla hallinnoima rajapinta. Jokaisen demokraattisen päätöksen politisoitumisprosessin täytyy nykyisellään siirtyä pois julkisuudesta, julkisen vallan sisäpiirijulkisuuden piiriin, kun virkamiehet muotoilevat päätöksentekaelinten asialistat ja valmistelevat viranhaltijapäätökset. Ne palaavat taas julkisuuteen asiakirjajulkisuuden kautta, kun päätösesitykset ovat saaneet poliittisen hyväksynnän tai lopulliset päätökset on tehty. Tuolloin kansalaiset voivat hakea niihin enää muutosta lähinnä oikeusteitse tai yrittämällä politisoida asian uudelleen, joka tarkoittaisi kuitenkin vain uutta alisteisuutta suljetulle vallankäytölle. Joskus toki edustukselliset elimet muokkaavat päätöksiä julkisella areenalla, mutta tavanomaisempaa on epätyytyttävien esitysten palauttaminen piilotettuun valmisteluun.

Paperiaikakaudella oli ymmärrettävää, että asiakirjat eivät voineet reaaliaikaisesti olla kaikille halukkaille nähtävillä ja yhteisesti muokattavina. Tämä aikakausi on kuitenkin lähestynyt loppuaan ainakin kahden viime vuosikymmenen ajan. Samalla suoraan osallistumiseen ja deliberaatioon nojaavat demokratiamallit ja -ihanteet ovat vahvistuneet. Päätöksenteon tietojärjestelmien sulkeutunutta luonnetta ei voi enää selittää teknisillä seikoilla, vaan selitys tulee siitä, minkälaisia arvovalintoja ihmiset ja organisaatiot tekevät. Informaatio- ja julkisuuskulttuurien käsitteet ovat sen ymmärtämiseksi relevantteja. Suomalainen päätöksenteko, kaikesta avoimuuspuheesta huolimatta, edustaa suljettua vallankäyttöä. Nykyiset päätöksenteon tietojärjestelmät sulkevat kansalaiset ulos osallistumasta demokraattiseen päätöksentekoon. Demokratian viimesijainen toteuttaminen kuuluu vain vaaleissa valituille päättäjille, sen pohjalta, mitä esittelijä ja valmistelija virkavastuulla esittävät. Kansalaismielipide ei ole samanarvoisessa asemassa kuin virallinen mielipide. Sen varmistaa se, että päätöksenteon tietojärjestelmät muodostavat rakenteellisen esteen suoran, osallistuvan ja deliberatiivisen demokratian toteutumiselle. Tietojärjestelmien demokratiakäsitys on puhtaasti byrokraattinen tai elitistinen. Niissä ei ole edes viitteitä yleisdemokratian piirteistä, kuten sosiaalisessa mediassa olennaisesta tykkää-toiminnosta tai vastaavista.

Tutkimuksen perimmäinen ongelma oli tutkia miksi demokratia on jatkuvassa kriisissä, ja tehtävänä selvittää voiko tasapainoista demokratiaa olla ylipäätään olemassa. Tutkimuksen havainnot osoittavat, että demokratian tasapaino ei pääse toteutumaan, koska demokratian julkisuudessa muodostuva syöte karkaa pois julkisuudesta siksi aikaa, kun virkamieshallinto muotoilee politiikan agendan ja päätösesitykset. Demokratian tehtävä on kerätä ja ohjata kansalaisten arvot syötteeksi jonka perusteella päätökset syntyvät. Habermasin³⁰⁸ mukaan julkisuusperiaatteen toteutuminen takaa paitsi vallankäytön oikeutuksen, myös päätösten sisällöllisen laadun. Julkisuusperiaate ei kuitenkaan toteudu, kun politisoitumisprosessin keskeiset vaiheet tapahtuvat suljetusti. Varsinaista päätöksentekoa edeltävät agendan asettamisen ja päätösvaihtoehtojen muotoilun vaiheet eivät perustu enää julkiselle keskustelulle ja järkeilylle, vaan pienen osajoukon, virkahallinnon, valistuneelle näkemykselle. Valta ei näin ollen jakaannu tasaisesti kaikkien kesken, vaan yksi ryhmä on vaa'ankieliasemassa ja voi käyttää muihin nähden enemmän valtaa. Hallinnon alajärjestelmä on kolonisoinut kommunikatiivisesti toimivan elämismaailman pelkästään strategisesti toimivien tietojärjestelmien avulla³⁰⁹. Demokratian kriisin jatkuminen näyttää ainakin niin kauan todennäköiseltä kuin päätöksenteon informaatioprosessissa on demokratian käsitteenmääritelmän vastainen rakennevirhe.

Virkamiesten ammatillisesta pätevyydestä ja puolueettomuudesta huolimatta, harvat esitykset ja päätökset onnistuvat miellyttämään kaikkia asianosaisia, ja tyytymättömät esittävät kritiikkinsä joka tapauksessa asiassa kuin asiassa. Koska virkamiesten päätösvalmistelu edustaa laillisista julkisuusvaatimuksista huolimatta suljettua vallankäyttöä, se on omiaan aiheuttamaan tyytymättömyyttä vallankäytön oikeutukseen. Asetelma asettaa ikään kuin pelisäännöt, jotka määräävät, että kansalaiset eivät saa oikeasti osallistua. Tasa-arvon kannalta

³⁰⁸ Habermas 2004.

³⁰⁹ Habermas 1987, 303-331.

asiakirjanhallintajärjestelmien vuorovaikutusmahdollisuuksien puuttuminen on samanlainen ilmiö, kuin jos ihmisiä ei pidettäisi aivan täysiveroisina yhteiskunnan jäseninä sen takia, että ovat sattuneet syntymään väärän sukupuolen tai etnisyyden edustajiksi. Demokratian epätasapainon siis varmistaa se, että demokratiaa toteutetaan tietojärjestelmillä, jotka asettavat kansalaiset eriarvoiseen asemaan, eivätkä tuo heitä yhteen yhteisten ongelmien ratkaisemiseksi. Internetistä sanotaan, että se vahvistaa kuppikuntaistumista, josta päätöksenteon tietojärjestelmät ovat erinomainen empiirinen todistus. Tilanne sopii niin ikään valitettavan hyvin yhteen ajatuksesta kartellista, jossa puolueet ja julkinen valta muodostavat suljetun, keskinäistä etuaan tavoittelevan yhteenliittymän.

Tampereen Valman historia osoitti, että julkinen hallinto on kerran kokeillut asiakirjanhallintajärjestelmien suljetun kuoren avaamista ja avointa päätösvalmistelua. Ennakoimattoman aktiivinen julkinen keskustelu kuitenkin aiheutti käytännöllisen mahdottomuuden rajallisilla aika- ja henkilöresursseilla työskenteleville valmistelijoille, esittelijöille ja luottamushenkilöille. Virkavastuulla työskentelevät valmistelijat ja esittelijät eivät kykene vastaamaan kaikkeen kuntalaispalautteeseen, jos sitä tulee suuria määriä viime hetkillä, kun asioista pitäisi päättää. Tampereen esimerkki kuitenkin osoitti, että avoimuuden ja vaihtoehtojen rajoittaminen vesitti Valman käytön toistaiseksi pysyvästi sekä käyttäjämäärillä että vaikuttavuudella mitattuna.³¹⁰ Demokratian julkisuusperustan ja niin sanottujen ”viheliäisen ongelmien” luonteisten päätösten ratkaisemisen helpottamisen kannalta päinvastainen ratkaisu olisi ollut oikea.

Tampereen esimerkille julkisuuden ja päätöksenteon ytimen välisen kytkennän rajoittamisesta löytyy myös toinen vertailukohta. Laki kansalaisaloitteista³¹¹ ja verkkopalvelu kansalaisaloite.fi muodostavat lähes yhdenveroisen verkon kautta kanavoituvan julkisuuden ja päätöksenteon välisen kytkennän. Vaikka aloiteprosessi poistuu kaikille avoimesta verkkojulkisuudesta aloitteen eduskuntaan luovuttamisen jälkeen, käytäntö on osoittanut lain liittävän aloitteet melko suoraviivaisesti järjestelmäpolitiikan agendalle. Tampereen päätöstä lopettaa Valman kautta tapahtuva avoin valmistelu voisi verrata tasa-arvoista-avioliittolakia koskevan kansalaisaloitteen valiokuntakäsittelyssä kohtaamiin kahteen tyrmäykseen. Aloitteen torppaaminen virallisessa käsittelyssä saattoi vain ”lisätä vettä julkisuusmyllyyn” ja ratkaista sen läpimenon myöhemmin kiertotietä. Julkisuuden rajoittamisyritykset eivät välttämättä aina tuota halutunlaista tulosta. Samanlaisen reaktion voi nähdä asiakirjanhallintajärjestelmien vuorovaikutustoimintojen ja sosiaalisessa mediassa käytävän poliittisen keskustelun välillä. Jos yhteisistä asioista keskusteleminen vaiennetaan siellä missä sen tulisi tapahtua, se vain kanavoituu muualle keräämään kierroksia palatakseen oikealle paikalleen. Ensimmäinen historiallinen esimerkki tästä on poliittisesti toimivan julkisuuden institutionalisoituminen tasavaltaiseksi hallintomuodoksi Ranskan suuren vallankumouksen seurauksena.

Tutkimuksen tulosten perusteella demokratian epätasapainon syynä ovat siihen edustuksellisuuden ja vallanjaon kautta sisäänrakennettu kansalaisten ja hallinnon virkamiesten

³¹⁰ Valma 2016.

³¹¹ L 12/2012.

eriseuraisuus ja näiden välinen hierarkinen asetelma. Demokratian toimintaedellytysten turvaaminen vaatisi kaikille avoimia ja yhdenvertaisia lähtökohtia päätöksentekoon osallistumiseen. Avoimuus ja yhdenvertaisuus ovat jopa valtion demokratiapolitiikan otsikkona³¹², mutta käytännön toteutus edellyttää yhtä periaatteellista ja käytännöllistä muutosta, josta ei vielä keskustella oikeassa asiayhteydessä. Julkishallinto on kyllä kehittänyt ja kokeillut erilaisia verkko-osallistumistyökaluja, mutta Valman ja Open Ahjon esimerkkien tavoin tämä avaaminen pitäisi aloittaa ja keskittää virallisen päätöksenteon tiedolliseen ytimeen eli niihin tietojärjestelmiin joilla poliittista todellisuutta rakennetaan. Avoimuus ja yhdenvertaisuus voivat olla demokratialle korvaamaton positiivinen voima, jonka osoittaa myös esimerkki hieman toisesta kontekstista: Satakunnan Viikon päätoimittaja Kim Huovinlahti kirjoittaa, kuinka avoimuus ja yhdenvertaisuus ovat Porin SuomiAreenassa onnistuneet selättämään demokratian kriisin ja saaneet ihmiset jälleen osallistumaan.

*“Vaikka vaalien äänestysprosentit ovat laskemaan, niin SuomiAreena todistaa, että ihmiset ovat halukkaita ottamaan osaa keskusteluun, kommentoimaan ja kysymään tapahtuman keskustelijoilta. Aivan oma arvonsa SuomiAreenassa on sillä, että kaduilla ja terasseilla voi vapaasti ottaa hihasta ministeriä, kansanedustajaa ja talouselämän vaikuttajaa ja kysyä mieltä askarruttavaa asiaa. Suomi on tässä suhteessa vielä lintukoto. Päättäjät ja kansalaiset juovat kesäolunsa samalla terassilla vierä vieressä samanlaisista muovituopeista.”*³¹³

SuomiAreenan suosiota poliittisena keskustelufoorumina voi hieman pilke silmäkulmassa selittää rinnastamalla SuomiAreenan fyysisten tarpeidentyydytyksen välineiden yhdenvertaisuusperiaate demokratian sisäänrakennettuun peruseriaatteeseen kansalaisten yhdenvertaisesta kohtelusta. Vaikkei rajallisia materiaalisia resursseja kuten verovaroja välttämättä pystytäkään monistamaan tai jakamaan tasapuolisesti kaikille, tiedolla ja viestinnällä ei tällaisia niukkuuden tai rajakustannuksen asettamia rajoituksia ole. Niinpä poliittisista kysymyksistä päättämisen tulee tapahtua avoimesti ja kaikille kansalaisille yhdenvertaisilla välineillä. Yleisyyden ja yhtäläisyyden periaatteiden ei pitäisi nykyään enää rajautua pelkkään äänioikeuteen vaan ulottua myös päätöksenteon tietojärjestelmien käyttöoikeuksiin. Päätöksenteon avoimuus auttaisi myös tämän tutkimuksen alussa eriteltyihin julkisessa keskustelussa esitettyihin demokratian kriisin ilmentymiin. Valta voisi jakaantua avoimuuden ansiosta tasaisemmin osallistumishaluisten kesken, eikä se “karkaisi” ylikansallisille instituutioille tai virkamiehille. Läpinäkyvyysongelmaa lievittäisi se, että kaikki päätöksentekoon liittyvä tieto on jatkuvasti saatavilla verkossa. Ja vaikkei avoimuus estä sisäpiirikeskusteluja, päätösten vaatima kannatus voi kerääntyä vain julkisuudessa.

Ideaalin toteuttamiseksi tai ainakin tavoittelemiseksi tämän tutkimuksen tulosten mukaan demokratian tasapainoinen toteutuminen edellyttää avoimen päätöksenteon tietojärjestelmää. Sen perimmäisenä tarkoituksena on institutionalisoida avoimuusideaali päätöksenteon tiedolliseen ytimeen, niin kuin valistusajan huipentumana tasavaltalainen parlamentarismi pyrki institutionalisoimaan julkisuusihanteen perustuslain ja fyysisten rakenteiden avulla.

³¹² Valtioneuvoston demokratiaverkosto ja oikeusministeriö 2014.

³¹³ Huovinlahti 2014.

Tietojärjestelmien kehittämiseen ja avoimuuden lisäämiseen syvennyttään tutkimuksen viimeisessä luvussa, mutta sitä ennen eritellään mahdollisia jatkotutkimuksen kohteita.

3.3.2. Tutkimuksen arviointia

Päätöstietojärjestelmien toiminnallisuuksiin rajautumisen sijaan aineistovalinta olisi voinut olla laajempikin. Rajausta olisi voinut kohdistua esimerkiksi julkisen hallinnon sivustoihin kokonaisuudessaan sisältäen verkkokeskustelufoorumit, osallistumistyökalut ja sivuille upotetut vuorovaikutteiset toiminnallisuudet sekä erilliset ala- ja rinnakkaissivustot. Vielä kattavampi aineistosta tulisi, jos se sisältäisi julkishallinnon läsnäolon sosiaalisessa mediassa. Kattavuuden hintana olisi kuitenkin huomion karkaaminen olennaisesta, valtaan liittyvän tiedon ja sen tuottamiseen tarvittavan vuorovaikutuksen ytimestä. Kansalaisten verkko-osallistumista ja hallinnon sosiaalisen median käyttöä on jo tutkittu paljon. Poliitiikan tutkimuksen ulkopuolella julkisen hallinnon verkkopalveluita voisi laajemminkin tutkia käytettävyydestä tutkimuksen näkökulmasta. Demokratian toimivuuden ja käytettävyyden välistä kytköstä on tuonut esille muun muassa Tampereen kaupunginvaltuuston puheenjohtaja Sanna Marin kuntalaisaloitteen osalta.³¹⁴

Koska aineisto rajautuu vain verkkosivujen tiettyjen osien havainnointiin, jää tutkimuksen todistusvoima enimmillään rajalliseksi. Aineistosta ei voi päätellä esimerkiksi sitä, kuinka valmistelijat ottavat huomioon julkisen keskustelun ja kuinka kattavasti tai muuttumattomana dokumentoivat sitä ja saamiaan lausuntoja valmistelumateriaaliin. Se edellyttäisi omaa sisällönanalyttistä tutkimustaan. Tämä voisi olla mahdollista myös ohjelmallisena koneluettavan datan analyysinä. Ainakin Mari Marttila ja Matti Nelimarkka ovat kehittäneet siihen soveltuvaa metodologiaa etujärjestöjen julkaisemien hallitusohjelmatavoitteiden ja lopullisen hallitusohjelman sisällön samankaltaisuuksien tunnistamiseksi³¹⁵. Toisaalta myös valmistelijoiden haastatteleminen tai kyselyiden tekeminen voisi auttaa prosessin tarkempaa ymmärrystä. Samalla voisi tutkia joitakin yksittäisiä päätösprosesseja ja verrata esimerkiksi järjestelmäpolitiikan prosessia mediajulkisuuden tai sosiaalisen median keskusteluun, hieman samaan tapaan kuin kolme tapaustutkimusta Media vallan verkoissa -tutkimuksessa³¹⁶. Sisäpiirijulkisuudessa tapahtuvan valmistelun ja esitysten verkossa julkaisemisen aikaulottuvuus muodostaisi mielenkiintoisen tutkimuskohteen. Myös tätä voisi verrata mediajulkisuuden otsikoihin.

Tuotekehitysnäkökulman huomioimiseksi valmistelijoita voisi haastattella yhteiskehittelyn ja avoimen päätösvalmistelun mahdollisuudesta, uhista ja ratkaisuideoista. Pienen resurssin voisi myös käyttää nykyjärjestelmien käytettävyydestä tutkimukseen, ja yrittää saada tavallisia kuntalaisia käyttämään nykyisiä päätöstietojärjestelmiä ja joidenkin kannustimien turvin löytämään niistä tarpeellista tietoa.

³¹⁴ Marin 2013.

³¹⁵ Nelimarkka 2015; Marttila 2016.

³¹⁶ Kunelius ym. 2013.

Objektiivista tietoa järjestelmistä voisi niin ikään hankkia järjestelmien dokumentaatiosta ja jopa markkinointimateriaalista esittämällä kysymyksen, mitä ominaisuuksia ja toiminnallisuuksia kunnat ja valtionhallinto ovat tilanneet käyttöönsä. Käyttäjähallinnan lokitiedostot voisivat kertoa suoria lukuja siitä ketkä valmistelevat päätökset, miten ne jakaantuvat eri hallinnonaloittain ja ketkä ovat todellisia vallankäyttäjiä esimerkiksi valmisteluvastuun kasautumisen myötä. Yksi mielenkiintoinen näkökulma päätöksenteon tietojärjestelmien tutkimiselle olisi kysyä sitä, miksi nämä järjestelmät ovat säilyneet yksittäisiä poikkeuksia lukuunottamatta niin pitkään muuttumattomina. Laajemman tilannekatsauksen tekemiseksi kansainvälinen näkökulma ja Suomen tilanteen vertaaminen muihin maihin olisi niin ikään arvokasta tietoa.

4. TAKAISIN JÄRKIPERÄISEEN JULKISUUTEEN: AVOIMEN PÄÄTÖKSENTEON TIETOJÄRJESTELMÄ

Avoimen päätöksenteon tietojärjestelmässä (APTJ) ei ole kysymys teknisestä innovaatiosta. Se on informaatio- ja julkisuuskulttuurinen arvovalinta siitä, miten tietojärjestelmillä toteutetaan demokratiaa. Sen tehtävänä on mahdollistaa ja varmistaa demokratian tasapainon toteutuminen. APTJ:n muodostaa yksi tai useampi verkon välityksellä käytettävä käyttöliittymä ja (osa)järjestelmä, joiden avulla kuka tahansa voi osallistua päätöksentekoprosessiin. Päätöksenteon agendasta päättäminen ja päätösvaihtoehtojen muotoilu ovat kaikille avoimia vaiheita, ja ne syntyvät hallinnon, kansalaisten, poliitikkojen ja kaikkien halukkaiden osallisten vuorovaikutuksena. Näin APTJ kiinnittää politisoitumisprosessin kokonaisuudessaan avoimeen verkkojulkisuuteen ja toteuttaa avoimuusihannetta pyrkien takaamaan siten vallankäytön oikeutuksen ja laadun.

Avoimen päätöksenteon tietojärjestelmän eri toiminnallisuuksiin voivat kuulua nykyisten asiakirjanhallintajärjestelmien tehtävien eli valmistelun, kokouskäytön ja arkistoinnin lisäksi kaikki samat tehtävät, mitä hallinnossa nyt hoidetaan lukuisten erillisten, toistensa kanssa keskustelemattomien tietojärjestelmien avulla. Laajimmillaan APTJ:n avulla asetetaan päätöksenteon agenda, valmistellaan päätösvaihtoehdot, järjestetään kokoukset, dokumentoidaan päätökset, kytketään julkinen keskustelu, etujärjestöjen lausunnot ja tutkimus valmisteluun, viestitään, tiedotetaan, budjetoidaan, ennustetaan ja seurataan taloutta sekä tehdään tilinpäätökset ja raportit, kaavoitetaan, kilpailutetaan, rekrytoidaan ja hallinnoidaan julkisia organisaatioita. Toiminnallisuuksien suuri määrä osoittaa jo alkuun, ettei käytännössä mikään yksittäinen "mammuttitietojärjestelmä" voisi vastata näistä kaikista osa-alueista, vaan kyseessä olisi ennemminkin useamman yhteentoimivan, keskenään keskustelelevan järjestelmän muodostama kokonaisuus. Teknisesti ilmaistuna kyseessä on modulaarinen ja rajapintoihin perustuva rakenne. Olennaista on, että sisältö, data, liikkuu järjestelmien välillä.

Tietojärjestelmän tekniseen puoleen ei tässä yhteydessä kuitenkaan syvennytä liiemmin. Yleisinä periaatteina voidaan toki ajatella, että avoimen monenkeskeisen vuorovaikutuksen mahdollistaminen vaatii monenlaisia käyttöliittymiä, joihin liittyy erilaisia tunnistautumiseen, turvallisuuteen ja käytettävyyteen liittyviä kysymyksiä. Hyvin mahdollisia ja tarpeellisia tapoja laajojen tieto- tai keskusteluaineistojen sisääntuomiseen järjestelmään ja analysointiin ovat myös ihmisille suunnattujen käyttöliittymien lisäksi rajapinnat ja keinoäly. Erottamattomana avoimuuden toteuttamisperiaatteena on luonnollisesti järjestelmän lähdekoodin avoimuus. Sen ansiosta järjestelmä voisi kehittyä ja erikoistua ajan myötä, päinvastoin kuin nykyiset toimittajalukitut asiakirjanhallintajärjestelmät viime vuosikymmeninä. Kuten Linuxia on versioitu lukuisiin käyttötarkoituksiin, avoimen päätöksenteon tietojärjestelmän lähdekoodin avoimuus ja rajapintojen kautta toimiva modulaarinen rakenne mahdollistaisivat esimerkiksi moniin käyttötarpeisiin räätälöitävien mobiilisovellusten joukkion, joka parhaillaan saattaisi tehdä demokratian toteuttamista paitsi helppoa ja vaivatonta, myös ehkä palkitsevaa ja jopa hauskaa.

Tällä hetkellä julkishallinto työskentelee vanhojen, niin kutsuttujen legacy-järjestelmien datojen avaamiseksi ja vaihtelevasti pyrkii ottamaan avoimuuden huomioon uusien järjestelmien hankinnassa. Samalla kansalaisyhteiskunta ja yrityssektori kehittävät uusia osallistumistyökaluja ja sosiaalisen median palveluita, jotka palvelevat joko hyvin tarkkaan rajattuja tarpeita, kuten esimerkiksi Avoin Ministeriö³¹⁷ tai toisaalta yleisluontoisuudessaan suuria yleisöjä, kuten Facebook. Ei välttämättä ole ollenkaan toivottava kehityssuunta, että julkishallinto kilpailee kansalaisyhteiskunnan ja markkinoiden kanssa demokratian välineiden kehittämisestä. Avoimen päätöksenteon tietojärjestelmän kehitys voisi tapahtua ikään kuin hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan orgaanisena yhteenkasvamisena. Julkishallinnolle olennaista olisi keskittyä keskeisimpien tietojärjestelmien, asiakirjahallintajärjestelmien kehittämiseen niin, että ne olisivat ensinnäkin paitsi vuorovaikutuksen ja sisällöntuotannon osalta avoimia, myös teknisesti mahdollisimman yhteensopivia erilaisten järjestelmien kanssa.

Yhteentoimivuus voisi näyttäytyä esimerkiksi niin, että kun toisaalla verkossa joukkoistetaan kunnan budjetin pääluokkien suurutta, sen luvut siirtyisivät reaaliajassa vaikka liikuntaviraston vuosisuunnitelmaan, jossa voidaan avoimesti keskustella palvelujen järjestämisen prioriteeteista erilaisten vaihtoehtoisten budjettiskenaarioiden puitteissa. Nämä tiedot taas päivittyisivät reaaliajassa kaavoitus- ja kaupunkisuunnitteluun, jossa kaupunkisimulaation pelinomaisten käyttöliittymien kautta visioidaan asukkaiden näköistä kaupunkia. Ja toisin päin, kuntalaisten laatima suureellinen suunnitelma uudesta urheiluareenasta palautuisi lukuina budjetin kanssa painivien osallistujien nähtäville. Tieto liikkuisi järjestelmässä siis aivan kuten tähänkin asti luottamuksellisen sisäpiirin keskuudessa, mutta nyt vain kaikille avoimessa verkkojulkisuudessa. Demokraattisuus näkyisi myös siten, että osanottajamäärän suuren joukon vuoksi yksittäiset mielipiteenilmaukset muuttuvat merkityksellisiksi vasta kun samanlaiset arvot alkavat kerätä määrällisesti enemmän kannatusta. Identtisten arvojen tai kantojen puuttuessa järjestelmän tulee kyetä laskemaan keskiarvoja ja sovittaa kompromisseja myös laadullisista tekstisisällöistä. Avoimen päätöksentekojärjestelmän muodostama verkkojulkisuuspiiri luo ikään kuin ajatusten markkinan, jossa näkymätön käsi kirjoittaa konsensusaalisen yhteenvedon julkisesta mielipiteestä. Vaikka osallistujat puolustavat omia kantojaan, päätösten aikaansaaminen edellyttää mielipiteiden jonkinasteista yhteensovittamista, ja tämän avoimen kilpailun mekanismin ansiosta omien näkemysten ajaminen tuottaa lopputuloksena parhaan yhteisen hyvän.

Avoimen päätöksenteon tietojärjestelmästä on olemassa ainakin yksi käytännön esimerkki. Open Knowledge Finland ry on toteuttanut APTJ:n periaatteita perustamisestaan vuodesta 2012 lähtien. Yhdistys on luonteeltaan verkostomainen ja sen toimintakulttuuriin kuuluu reaali maailman ja verkko-osallistumisen yhteensovittaminen. Paitsi sosiaalisella medialla myös yhteiskirjoittamisella on ollut erottamaton rooli yhdistyksen syntymässä. Käytännössä katsoen lähes kaikki OKFFI:n asiakirjat on tuotettu yhteiskirjoittamalla, eli ne on kirjoitettu suoraan verkkojulkisuuteen. Sekä yhdistyksen hallituksen että vuosikokoukset ovat myös valmisteltu avoimesti verkossa pääsääntöisesti Googlen yhteiskirjoitusasiakirjoilla. Vaikka vuosikokouksen valitsevat hallituksen jäsenet vastaavat muodollisesta päätöksenteosta, välineet sinällään ovat avoimet ja yhtäläiset

³¹⁷ Avoin ministeriö 2016.

kaikille. Joitakin yksityisyyden suojan alaisia asioita lukuunottamatta koko yhdistyksen tiedollinen todellisuus on siis avoimen verkkojulkisuuden muodostamassa julkisuuspiirissä. Käytäntö on ajottain vaihdellut, sallivatko yhdistyksen asiakirjojen asetukset vapaat kirjoitusoikeudet kenelle tahansa, vai vain muokausehdotukset ja kommentoinnin, kun täydet oikeudet on rajattu vain ydintoimijoille. Pienistä käytettävyyseroista huolimatta agendan asettaminen ja päätösvaihtoehtojen muotoilu budjetointia myöten perustuu avoimeen monenkeskeiseen vuorovaikutukseen.³¹⁸

OKFFI:n käytäntö osoittaa avoimen päätöksenteon tietojärjestelmän kurovan umpeen päätöksenteon rakenteellista eriseuraisuutta ja vähentävän merkittävästi näennäisdemokraattisuuden riskiä. APTJ:n käyttöönottoaminen ja sovittaminen nykyiseen edustukselliseen demokratiaan voisi auttaa tekemään demokratiasta kokonaan avointa. Jopa politisoimisprosessin päätös, muodollinen päätöksenteko, kytkeytyisi julkisuuspiiriin APTJ:n avulla saumattomasti, jos päätöksentekoaikana on käytössään kokouksia varten salijärjestelmät henkilökohtaisine äänestyspainikkeineen. Tuolloin voisi sanoa, että demokratia toteutuu napin painalluksella, kun avoimesti valmisteltu päätösasia saa muodollisen hyväksynnän julkisessa päätöksentekoaikana kokouksessa.

Yhdeksi politiikan ikuisuusongelmien ratkaisukeinoiksi on toistuvasti peräänkuulutettu päätöksenteon läpinäkyvyyttä. Tämän toteuttaminen olisi avoimen päätöksenteon tietojärjestelmän keskeinen periaate, josta poiketaan vain lakisääteisesti perustelluista syistä, kuten yksityisyydensuojan tai kansallisen turvallisuuden tasoisten asioiden käsittelyssä. Kaikessa tavanomaisessa politiikassa päätöksenteko olisi kuitenkin lähtökohtaisesti avointa ja läpinäkyvää. Sen toteuttaminen tapahtuisi kahtaalta. Ensinnä virkamiestyössä syntyvät sisällöt olisivat lähtökohtaisesti avoimia. Sen sijaan, että virkamiehet tallentavat luonnoksiaan keskeneräisinä julkisuudelta piiloon, työskentelyvälineiden tallennuspaikkana olisi lähtökohtaisesti verkkojulkisuus. Näin valmistelutyöstä tulisi reaaliaikaisesti seurattavaa ja kommentoitavaa. Asiallisen ja luotettavan tiedon tarjoaminen voi sitä paitsi olla välttämätön vastatoimenpide verkkoa nykyisellään vaivaavan epäluotettavan ja tarkoituksella harhaanjohtavan tiedon torjumiseksi.

Toiseksi demokratian pitkäaikaisia ongelmia ovat olleet kansalaisten ja muiden kuin varakkaiden etujärjestöjen äänen heikko kuuluminen sekä tieteellisen tuotoksen vähäinen hyödyntäminen päätöksenteossa. Avoin päätöksentekojärjestelmä tekee verkon eri sisällöistä, keskusteluista ja muodollisemmista julkaisuista päätöksenteon tietoresurssin samalla tavalla kuin suuret internetyhtiöt tai kauppa- ja teollisuusliikkeet hyödyntävät jokaisen mahdollisuuden asiakasdatan keräämiseen ja analysointiin. Samankaltaista jatkuvaan tiedonkeruuseen ja tieteellisen metodin mukaiseen tiedon hyödyntämiseen pohjautuvaa demokratiaa peräänkuulutti esimerkiksi John Dewey jo lähes sata vuotta sitten³¹⁹.

Nyt 2000-luvulla aika alkaa olla kypsä, että julkinen valta keräisi korkeimman päätösvallan haltijoilta enemmän sitovaa dataa arvojen ja mielipiteiden aggregoimiseksi kuin tavun

³¹⁸ Open Knowledge Finland 2014; Open Knowledge Finland 2015.

³¹⁹ Kloppenberg 1992.

vaalikaudessa yhtä edustuksellista instituutiota kohden. Yksi tavu kansalaisen arvoja lainsäädäntöä, presidenttiä, EU:ta ja kuntapäätöksentekoa varten kerran neljästä kuuteen vuoteen vuoteen ulottuvalla jaksolla tarkoittaa, ettei demokratiamme kerää kymmenessä vuodessa edes tuhanneosaa siitä datamäärästä, jonka esimerkiksi Facebook kerää keskimäärin käyttäjältään päivässä.³²⁰ Itse asiassa vaalikoneiden käyttäjien vastausten julkaiseminen avoimena datana³²¹ on osoittanut, että käytäntö kansalaisten poliittisten mielipiteiden mittaamiselle verkossa ja jatkohyödyntämiselle on jo olemassa. Se asettaa samalla kyseenalaiseksi vaalien ja edustuksellisuuden käytännön, jossa datan keräämisen kohteena on kansalaisten preferenssi edustajasta, eikä suoraan asioista tai arvoista. Niinpä kriittisistä mielikuvista poiketen, kaiken verkossa tapahtuvan vuorovaikutuksen ongelma ei ole se, etteikö siellä olisi hyviä ideoita, ratkaisuehdotuksia ja arvokasta paikallistuntemusta, vaan se, ettei sillä ole yhteisten asioiden käsittelemisen suhteen mahdollisuutta kanavoitua rakentavalla tavalla tai toisin sanoen, todellista päätösvaltaa. Juuri verkon demokraattisen potentiaalin rakenteellinen ennaltaehkäisy voi olla yksi turhautumista aiheuttavista syyistä, joka on tehnyt verkkokeskustelusta sellaisen kuin sen julkisuuskuva tällä hetkellä huonoimmillaan on.

Avoimen päätöksenteon tietojärjestelmän tehtävä kaikkien kansalaisten mielipiteiden kerääjänä ei ole tuore idea. Sitä voisi kuvailla informaatioajan toteutukseksi Rousseauin kestokansankokouksen ideaalista:

*Koska ylimmällä valtiovallalla ei ole muuta voimaa kuin lakiasäättävä valta, toimii se vain lakien kautta, ja koska taas lait eivät ole muuta kuin yleistahdon sitovia ilmaisuja, saattaa ylin valtiovalta toimia vain kansan koolla ollessa. Kansan koolla ollessa, sanottanee, mikä haave! Se on haave nykyään, mutta se ei ollut haave kaksi tuhatta vuotta sitten: ovatko ihmiset muuttuneet luonnoltaan?*³²²

Nyt informaation aikakaudella avoin verkkojulkisuus toteuttaa Rousseauin haaveeksi kuvailemaa edellytystä joka päivä.

Avoin päätöksenteko loisi edellytykset samalla kertaa kansalaisten demokratiaihanteiden, suoran ja häivedemokratian toteutumiselle. Siinä missä suurinta osaa kansalaisista politiikka ja osallistuminen eivät kiinnosta, vaan heille riittää, että jotkut muut tekevät riittävän hyviä päätöksiä, toisessa ääripäässä toiset kansalaiset haluavat osallistua kaikkeen mahdolliseen.³²³ Päätöksenteon avoimuus antaisi kenelle tahansa helpon ja todellisen mahdollisuuden vaikuttaa mihin tahansa asiaan. Kun tällainen mahdollisuus on olemassa, on helpompi hyväksyä, vaikkei oma kanta voittaisikaan, kunhan vain osallistumisen säännöt ovat reilut ja kaikille samat. Toiseksi, juuri avoin osallistumismahdollisuus takaisi häivedemokratian onnistumisen edellytykset, sillä mitä pienempi osallistumiskynnys, sitä paremmin asioita kohtaan kanavoituu kiinnostusta ja kiinnostuneita. Sen ansiosta syntyy eräänlaisia miniyleisöjä, jotka muodostavat aiheenmukaisia osajulkisuuksia ja toteuttavat pienoiskoossa järkipäisen julkisen keskustelun ihannetta. Silloin

³²⁰ Kts. Vagata & Wilfong 2014.

³²¹ Mäkinen 2011; Mäkinen 2012.

³²² Rousseau 1997, 154.

³²³ Bengtsson ja Mattila 2009, 303-322..

kenen tahansa yksittäisen kansalaisen on aiempaa turvallisempaa passivoitua “demokratian vapaamatkustajaksi” sellaisissa asioissa, joihin ei halua itse osallistua ja vain luottaa siihen, että kiinnostuneet ja halukkaat tekevät parhaansa päätösten aikaansaamiseksi.

Kehittyneessä yhteiskunnassa jotkin asiakysymykset ovat niin kapea-alaisia, että ne kiinnostavat vain pieniä erikoistuneita osajoukkoja. Tällöin deliberaation laatu saattaisi korvata määrän. Toisaalta, yleisluonteisissa, suuria joukkoja kiinnostavissa aiheissa juuri keskustelijoiden määrä ja keskustelun runsaus toimisi laadunvarmistusmekanismina ja vastavoimana yksittäisten äänekkäiden osallistujien painonarvon ylikorostumiselle.

Järjestelmän kaikkein olennaisimmat muutokset nykyiseen verrattuna ovat, että hallinnon sijaan politiikan sisällöt muotoutuvat avoimen verkkojulkisuuden kautta, eikä hallinto enää kontrolloi yksinvaltaisesti politisoitumisprosessia. Virkamiesten rooli muuttuisi enemmän sisällöntuottajista fasilitaattoreiksi, tarkoittaen vastuuta prosessin laillisesta ja teknisestä sujuvuudesta sekä sisältöjen osalta neutraalia yhteenvetämisen taitoa, kuten Tuomisto³²⁴ esittää. Vastuun ja vallan siirtyminen virkamiehiltä ja toisaalta myös poliitikoilta avoimuuden kautta yleisölle, voisi helpottaa myös näiden ammattien varjopuolia, jotka ilmenevät julkisuuden niihin ajoittain kohdistamana epäasiallisena kritiikkinä.

Vaikka on kaunis ajatus, että tietyt ihmisryhmät ovat valmiita kantamaan toisia enemmän vastuuta yhteisestä hyvästä, ei kaikista keinoista tai päämääristä löydy yksimielisyyttä niin kauan kuin ihmiset ovat keskenään erilaisia. Sen vuoksi vallan keskittyminen harvojen käsiin, sosiaalisten, taloudellisten tai nyt tietojärjestelmien ylläpitämisen rakenteen kautta sotii demokratian ydinperiaatetta vastaan. Tasapainoinen demokratia on mahdollinen, mutta se edellyttää, että kaikilla on avoin ja yhdenvertainen osallistumismahdollisuus päätöksenteon tiedolliseen ytimeen. Aiempaa kriittisen koulukunnan retoriikkaa mukaillen, demokratian tuotantovälineiden tulisi kuulua kansalaisille. Käytännössä tämä tarkoittaisi julkishallintoa hallinnoivaa tietojärjestelmää, jonka tärkeimpänä periaatteena on julkisuusihanteen toteuttaminen. Sen avulla mahdollistuisi uusi kansanvallan muoto, avoin demokratia.

³²⁴ Tuomisto ym. 2014.

4.1. Tutkimuksen tulokset ohjelmakoodina

Tämän tutkimuksen tulosten hyödyntämistä varten keskeisimmät löydökset ovat kirjoitettu alla javascript-ohjelmakoodina. Koodi sisältää yhden funktion "Democracy", joka saa arvokseen "tosi", mikäli sen syötteet julkinen mielipide (public_opinion), agendan asettaminen (agenda_setting) ja päätösten valmistelu (resolution_preparation) ovat kaikki arvoltaan "avoin". Tämä viittaa siihen, että mikäli politisoitumisprosessin vaiheet tapahtuvat suljetusti, ilman kytkökstä julkisuuteen, demokratia ei toteudu.

Koodi ei sinällään tee vielä mitään, eikä sen ole tarkoituskaan toimia itsenäisesti, sillä politiikan tutkimuksen tehtävänä ei ole suunnitella käyttöliittymiä. Allaoleva tutkimustulosten formaali esitys on ennemminkin demonstraatio siitä minkälaisilla käytännöillä tutkimuksen vaikuttavuutta voi edistää. Jos kaikki demokratian ongelmia ja ratkaisuja kuvaava tutkimus puettaisiin avoimesti julkaistuksi ohjelmakoodiksi, julkisella hallinnolla olisi vapaasti käytettävissään hyvät ja tieteellisesti perustellut ainekset päätöksenteon tietojärjestelmien seuraavien sukupolvien kehittämiseen.

Koodi on julkaistu jatkokäyttöä varten osoitteessa <https://github.com/raimom/avoindemokratia>.

```
function Democracy(public_opinion, agenda_setting, resolution_preparation) {  
  if((public_opinion == "open") && (agenda_setting == "open") &&  
    (resolution_preparation == "open"))  
    return true;  
  else  
    return false;  
}
```

LÄHTEET

Tutkimuskirjallisuus

Aitamurto, Tanja (2012), *Joukkoistaminen demokratiassa: Poliittisen päätöksenteon uusi aika*.

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta.

<https://www.eduskunta.fi/FI/tietoeduskunnasta/julkaisut/Documents/tuvj_2+2012.pdf> luettu

18.2.2016.

Arolainen, Teuvo (2011), KHO ja julkisuusperiaate teoksessa Kuutti, Heikki (toim.)

Julkisuusjournalismi, 19-33. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, viestintätieteiden laitos.

<<http://users.jyu.fi/~hkuutti/JJ/KHOjajulkisuusperiaate.pdf>> luettu 22.2.2016.

Bengtsson, Åsa & Mattila, Mikko (2009), Suoran demokratian ja häivedemokratian kannatus

Suomessa teoksessa Borg, Sami & Heikki Paloheimo (toim.) *Vaalit yleisdemokratiassa*,

303-324. Tampere: Tampere University Press.

Borg, Olavi (1995), Demokratia ja tietotekniikka teoksessa Keskinen Auli (toim.) *Teledemokratia :*

tietoverkot ja yhteiskunta, 36-41. Helsinki: Painatuskeskus.

Borg, Sami, Kestilä-Kekkonen, Elina, & Westinen, Jussi (2015), *Demokratiaindikaattorit 2015*.

Helsinki: Oikeusministeriö. <<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-483-9>> luettu 15.1.2016.

Borg, Sami, Kiilakoski, Tomi, Mykkänen, Juri, Myllyniemi, Sami, Pekola-Sjöblom, Marianne,

Piipponen, Sirkka-Liisa & Pikkala, Sari (toim.) (2013), *Demokratiaindikaattorit 2013*. Helsinki:

Oikeusministeriö.

<<http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1381926978054.html>> luettu

20.1.2016.

Habermas, Jürgen (1987), *The theory of communicative action volume 2. A critique of functionalist reason. Lifeworld and system*. Cambridge: Polity Press.

Habermas, Jürgen (2001), *On the pragmatics of social interaction*. Cambridge: Polity Press.

Habermas, Jürgen (2004), *Julkisuuden rakennemuutos. tutkimus yhdestä kansalaisyhteiskunnan kategoriasta*. Tampere: Vastapaino.

Henttonen, Pekka (2015a), *Johdatus asiakirjahallinnan tutkimukseen*. Helsinki: Avain.

Herkman, Juha (2011), *Politiikka ja mediajulkisuus*. Tampere: Osuuskunta Vastapaino.

Herkman, Juha (2012), Convergence or intermediality? Finnish political communication in the new media age. *Convergence*, 18(4), 369-384. doi:10.1177/1354856512448727

<<http://con.sagepub.com/content/18/4/369.short>> luettu 11.2.2016.

Hintikka, Kari A. (2010), Verkkovoima kollektiivisen toiminnan teoksessa Konttinen, Esa & Jukka Peltokoski (toim.) *Kansalaisyhteiskunnan tutkimusportaali*, 132-155.

<<http://kans.jyu.fi/tutkimuksia/kirja/liikekirja2.pdf/view>> luettu 18.2.2016.

Huttunen, Rauno (2014), *Habermas, Jürgen*. <<http://filosofia.fi/node/5305>> luettu 21.1.2016.

Jensen-Eriksen, Niklas, Lappalainen, Mirkka, Nurmiainen, Jouko & Siltala, Sakari (toim.) (2012), *Kansallinen kapitalismi, kansainvälinen talous*. Kustannusosakeyhtiö Siltala.

Kaid, Lynda L. (2004), *Handbook of political communication research*. Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum.

Karppinen, Kari & Matikainen, Janne (toim.) (2012), *Julkisuus ja demokratia*. Tampere: Vastapaino.

Khaldarova, Irina, Laaksonen, Salla-Maaria & Matikainen, Janne (2012), *The use of social media in the finnish parliament elections 2011*. Helsinki: Helsinki University Print.

Korvela, Paul-Erik (2012), *Uudet osallistumisen tavat saattavat heikentää demokratiaa*.

<<http://politiikasta.fi/uudet-osallistumisen-tavat-saattavat-heikentaa-demokratiaa/>> luettu 6.3.2016.

Kunelius, Risto, Noppari, Elina & Reunanen, Esa (2009), *Media vallan verkoissa*. Tampere: Journalismin tutkimusyksikkö, tiedotusopin laitos, Tampereen yliopisto.

<<http://tampub.uta.fi/handle/10024/65414>> luettu 6.3.2016.

Kuutti, Heikki (toim.) (2011), *Julkisuusjournalismi*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, viestintätieteiden laitos. <<http://users.jyu.fi/~hkuutti/JJ/KHOjajulkisuusperiaate.pdf>> luettu 22.2.2016.

Leino-Sandberg, Päivi (2014), *Kuinka avoin on "mahdollisimman avoin"? päätöksentekoprosessien avoimuuden haasteista EU:ssa*.

<<http://politiikasta.fi/kuinka-avoin-on-mahdollisimman-avoin-paatoksentekoprosessien-avoimuuden-haasteista-eussa/>> luettu 15.2.2016.

Lessig, Lawrence (2006), *Code 2.0*. <<http://codev2.cc/>> luettu 11.2.2016.

Lybeck, Jari ym. (2006), *Arkistot yhteiskunnan toimiva muisti*. Helsinki: Arkistolaitos.

<http://www.arkisto.fi/uploads/Palvelut/Julkaisut/asiakirjahallinnon_oppikirja.pdf> luettu 27.4.2016.

Malmberg, Tarmo (2012) Yleinen mielipide, viestintä ja kansanvalta: liberaalista deliberatiiviseen demokratiaan teoksessa Karppinen, Kari & Janne Matikainen (toim.) (2012), *Julkisuus ja demokratia*, 15-36. Tampere: Vastapaino.

Manin, Bernard (1997), *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press.

Nieminen, Hannu (2006), *Kansa seisoi loitompana. kansallisen julkisuuden rakentuminen suomessa 1809-1917*. Tampere: Vastapaino.

Niiniluoto, Ilkka (2015), *Popper, Karl*. <<http://filosofia.fi/node/6966>> luettu 6.5.2016.

Palonen, Kari (2003), Four times of politics: Policy, polity, politicking, and politicization.

Alternatives, 28, 171-186. doi:10.1177/030437540302800202

Poikola, Antti, Kola, Petri & Hintikka, Kari A. (2010), *Julkinen data. johdatus tietovarantojen avaamiseen*. Helsinki: Liikenne- ja viestintäministeriö.

Pollock, Rufus (2006), *The value of the public domain*.

<http://rufuspollock.org/papers/value_of_public_domain.ippr.pdf> luettu 16.2.2016.

Puddington, Arch (2015), *Freedom in the world 2015. Discarding democracy: A return to the iron fist*. <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2015>> luettu 11.4.2015.

Rinne, Jarmo & Rättälä, Tiina (2015), *Edustuksellisen politiikan loppu - vai uuden alku?*

<<http://politiikasta.fi/edustuksellisen-politiikan-loppu-vai-uuden-alku/>> luettu 19.01.2016.

Rousseau, Jean-Jacques, (1997), *Yhteiskuntasopimuksesta*. Hämeenlinna: Karisto.

Salminen, Oili & Wilhelmsson, Niklas (2013), *Valtioneuvoston demokriatiipolitiikka 2002-2013. katsaus ministeriöiden demokriatiipolitiikan toteutuksiin*.

<http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1381928815113/Files/OMSO_53_2013_Demokratian_edistaminen_ministerioissa.pdf> luettu 12.4.2015.

Suber, Peter (2015), *Open access*. <[http://cyber.law.harvard.edu/hoap/Open_Access_\(the_book\)](http://cyber.law.harvard.edu/hoap/Open_Access_(the_book))> luettu 12.2.2016.

Suoranta, Juha, & Vadén, Tere (2010), *Wikiworld*. London: Pluto Press.

Tuomisto, Jouni, Pohjola, Mikko, & Pohjola, Pasi (2014), Avoin päätöksentekokäytäntö voisi parantaa tiedon hyödyntämistä. *Yhteiskuntapolitiikka*, 79(1), 66-75.

<<https://www.julkari.fi/handle/10024/114988>> luettu 16.2.2016.

Valtioneuvoston demokriatiaverkosto ja oikeusministeriö (2014), *Valtioneuvoston demokriatiipoliittinen selonteko - avoin ja yhdenvertainen osallistuminen*.

<<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-369-6>> luettu 11.4.2015.

Valtonen, Marjo (2015), *Monitahainen tehtäväkenttä* teoksessa Henttonen, Pekka (2015), *Johdatus asiakirjanhallinnan tutkimukseen*, 93-126. Helsinki: Avain.

Viljanen, Kim, Poikola, Antti & Koponen, Pekka (2012), *Tietosuunnistusta kaupungissa*.

<<http://www.lvm.fi/documents/20181/815557/Julkinen+data/467e7da9-3038-46a1-b47e-994d7cd102d2?version=1.0>> luettu 16.2.2016.

Wass, Hanna & Korvela, Paul-Erik (2014), *Kaksi vuotta suomalaista kansalaisaloitetta:*

Aloiteinstituution merkityksestä, mahdollisuuksista ja haasteista.

<<http://politiikasta.fi/kaksi-vuotta-suomalaista-kansalaisaloitetta-aloiteinstituution-merkityksesta-mahdollisuuksista-ja-haasteista/>> luettu 21.1.2016.

Wiberg, Matti (2006), *Politiikka suomessa*. Porvoo: WSOY.

Wright, Scott (2007), A virtual european public sphere? the futurum discussion forum. *Journal of European Public Policy*, 14(8), 1167-1185.

doi:<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501760701656403>.

Muut lähteet

Arkistolaitos (2013), *Asiakirjahallinnon sanasto*.

<http://wiki.narc.fi/arkistowiki/index.php/Luokka:Asiakirjahallinnan_sanasto> luettu 26.4.2016.

Avoim ministeriö (2016), <<http://www.avoinministerio.fi/>> luettu 12.5.2016.

Bastille-day.com (2015), Necker biography. <<http://bastille-day.com/biography/necker>> luettu 16.2.2016.

Braybrooke, Kaitlyn, Nissilä, Jussi & Vuorikivi, Timo (toim.) (2013), *The open book*. Lontoo: The Finnish Institute in London.

<https://issuu.com/finnish-institute/docs/theopenbook_issuu_final/43?e=0/1819443> luettu 18.2.2016.

British Library (2016), Diamond sutra.

<<http://www.bl.uk/onlinegallery/sacredtexts/diamondsutra.html>> luettu 16.2.2016.

Christianity.com (2007), Translator William Tyndale strangled and burned.

<<http://www.christianity.com/church/church-history/timeline/1501-1600/translator-william-tyndale-strangled-and-burned-11629961.html>> luettu 16.2.2016.

Eduskunnan kanslia (2016), Yhteenveto eduskunnan kanslian tulossuunnitelmien tavoitteista vuodelle 2016

<<https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/julkaisut/Documents/Eduskunnan%20kanslian%20tulossuunnitelma%202016.pdf>> luettu 28.4.2016.

Eduskunta (2011), Täysistunnon pöytäkirja 87/2011 vp.

<<https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=PTK+87/2011+skt+puh+81>> luettu 16.2.2016.

Eduskunta (2012), Eduskunnan suuret tietojärjestelmät uudistuvat.

<<https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Sivut/Eduskunnan%20suuret%20tietojarjestelmat%20uudistuvat.aspx>> luettu 29.2.2016.

Gerloff, Karsten (2013), Software, power and control teoksessa Braybrooke, Kaitlyn, Nissilä, Jussi & Vuorikivi, Timo (toim.), *The open book*. Lontoo: The Finnish Institute in London.

Gnu.org (2015), Philosophy of the GNU project. <<http://www.gnu.org/philosophy/philosophy.html>> luettu 12.2.2016.

Hagelberg, Taina (2016), Avoindata.fi -sanasto. <<https://www.avoindata.fi/fi/content/sanasto>> luettu 16.2.2016.

Harjula, Heikki (2014), Päätöksenteko.

<<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/hallintojuridiikka/paatoksenteko/Sivut/default.aspx>> luettu 3.2.2016.

Helsingin kaupunki (2015a), Päätösasiakirjojen julkaiseminen verkkosivuilla

<<http://www.hel.fi/www/Helsinki/fi/kaupunki-ja-hallinto/paatoksenteko/paatosasiakirjojen-julkaisu-verkossa>> luettu 26.4.2016.

Helsingin kaupunki (2015b), Ahjo avaa päätöksenteon ja mahdollistaa sähköisen arkistoinnin

<<http://www.hel.fi/www/uutiset/fi/kaupunginkanslia/ahjo-avaa>> luettu 28.4.2016.

Helsinki Region Infoshare (2010), Mitä on avoin data? <<http://www.hri.fi/fi/mita-on-avoin-data/>>

luettu 16.2.2016.

Helsinki Region Infoshare (2013), Helsingin kaupungin asianhallintajärjestelmä Ahjon rajapinta.

<<http://www.hri.fi/fi/dataset/helsingin-kaupungin-asianhallintajarjestelma-ahjon-rajapinta>>

luettu 2.3.2016.

Helsinki Region Infoshare (2016), Helsingin kaupungin tietojärjestelmäluettelo.

<<http://www.hri.fi/fi/dataset/helsingin-kaupungin-tietojarjestelmaluettelo>> luettu 16.2.2016.

Henttonen, Pekka (2014), Sähköinen arkistointi ei ole päässyt vauhtiin.

<<https://reunamerkintoja.wordpress.com/author/pekkahenttonen/page/6/>> luettu 23.2.2016.

Henttonen, Pekka (2015b), yliopistotutkija, Tampereen yliopisto. Kahdenkeskeiset keskustelut 2015.

Huovinen, Timo (2013), *Vaikenemista virkavastuulla*.

<<http://www.jsn.fi/blog/vaikenemista-virkavastuulla/>> luettu 23.2.2016.

Huovinlahti, Kim (2014). Ymmärretäänkö Satakunnassa SuomiAreenan arvo? *Satakunnan Viikko*, 17.7.2014.

<<http://www.satakunnanviikko.fi/jutut/paakirjoitukset/paakirjoitus-ymmarretaanko-satakunnassa-suomiareenan-arvo>> luettu 2.3.2016.

Jaakkola, Henrik (2015, Taantuva vai edistynvä demokratia? valtiollisen demokratiapolitiikan suuntaviivoja. *Peruste*, 1-2, 18.

<<http://www.vasemmistofoorumi.fi/wp-content/uploads/2015/03/Peruste-1-2015-web.pdf>>

luettu 19.1.2016.

Järvinen, Petteri (2014). Internet petti suurimman lupauksensa. *Helsingin Sanomat*, 14.8.2014.

<<http://www.hs.fi/tekniikka/a1407981451463>> luettu 6.3.2016.

Kansalaisaloitelaki 12/2012.

Kansalliskirjasto (useita tekijöitä) (2012), *Kirjava keskiaika*. Karjalan naisrauha.

<<http://keskiaika.kansalliskirjasto.fi/#!itemId=25&groupId=12>> luettu 22.2.2016.

Keskisuomalainen (2015), *Jäsenmäärät vähenevät – vain perussuomalaisilla kasvua*.

<<http://www.ksml.fi/uutiset/kotimaa/ksml-vain-perussuomalaisten-jasenmaara-kasvoi/2076852>> luettu

21.1.2016.

Kettunen, Elisa (2015), erityisasiantuntija, Kuntaliitto. Kahdenkeskeiset keskustelut 2015.

Kuntaliitto (2016), *Kokousmenettely*.

<<http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/hallintojuridiikka/kokousmenettely/Sivut/default.aspx>> luettu 3.2.2016.

Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta 10.6. 634/2011.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621.

Leskinen, Antti (2016), kuntademokratiapäällikkö Tampereen kaupungilla vuoteen 2015 asti.

Kahdenkeskeiset keskustelut 2016.

Linna, Antti (2016), vanhempi eduskuntasihteeri, eduskunta. Puhelinhaastattelu 3.3.2016.

Lewis, Charlton T., & Short, Charles (2015), *Perseus digital library - latin dictionary*.

<<http://www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=Perseus%3Atext%3A1999.04.0059%3Aalpha+letter%3DR%3Aentry+group%3D20%3Aentry%3Dres>> luettu 19.5.2015.

Maaseudun Tulevaisuus (2013), Oikeuskansleri kritisoi Kreikka-vakuuspapereiden salausta

(17.3.2013).

<<http://www.maaseuduntulevaisuus.fi/oikeuskansleri-kritiso-i-kreikka-vakuuspapereiden-salaus-ta-1.49544>> luettu 6.3.2016.

Marin, Sanna (2013), *Tampere mukaan kuntalaisaloite.fi verkkopalveluun!*

<<http://www.sannamarin.net/blogi/2013/08/14/91/?page2>> luettu 29.2.2016.

Maunu, Matti (2015), *Yle A-studio. Jussi Niinistö ja YLEn jankuttava toimittaja*, 7.9.2015.

<<https://www.youtube.com/watch?v=RpwWyHEKPSk>> katsottu 24.2.2016.

Max Planck Gesellschaft. Open Access. (2016), *Berlin declaration on open access to knowledge in the sciences and humanities*. <<http://openaccess.mpg.de/Berlin-Declaration>> luettu 12.2.2016.

Muurinen, Raimo (2015), *Opiskelijablogi*. <<http://opiskelijablogi.uta.fi/?author=45>> luettu 3.3.2016.

Mäkelä, Pauliina (2015), *Yhdessä saamme aikaan enemmän - näin hyödynnän TIEKEN maksutonta muistiota*. <<http://kinda.fi/posts/yhdessa-saamme-aikaan-enemman>> luettu 24.2.2016.

Oikeusministeriö (2013), *Julkisuuslain pääpiirteet*.

<<http://oikeusministerio.fi/fi/index/toimintajatavoitteet/lakiensaataminen/julkisuuslaki/lainpaapiirteet.html>> luettu 23.2.2016.

Oikeusministeriö (2016a), verkkosivut. <<http://oikeusministerio.fi/fi/>> luettu 7.4.2016.

Oikeusministeriö (2016b), *Demokratia-, kieli- ja perusoikeusasioiden yksikkö*.

<<http://oikeusministerio.fi/fi/index/yhteystiedot/demokratia-kieli-japerusoikeusasioidenyksikko.html>> luettu 21.1.2016.

Oikeusministeriö (2016c), *Lainvalmistelun prosessiopas*. <<http://lainvalmistelu.finlex.fi/>> luettu 3.2.2016.

Open Knowledge (2016a), *The global network*. <<https://okfn.org/network/>> luettu 16.2.2016.

Open Knowledge (2016b), *Open definition*. <<http://opendefinition.org/>> luettu 16.2.2016.

Open Knowledge (2016c), *Open definition 2.1*. <<http://opendefinition.org/od/2.1/en/>> luettu 16.2.2016.

Open Knowledge (2016d), *CKAN. world-leading software that makes data publishing easy*. <<https://okfn.org/about/our-impact/ckan/>> luettu 16.2.2016.

Open Knowledge (2016e), *Vision and values*. <<https://okfn.org/about/vision-and-values/>> luettu 16.2.2016.

Open Knowledge Finland (2014), *Toimintakertomus 2013*. <http://okf.fi/toimintakertomus_2013> luettu 3.3.2016.

Open Knowledge Finland (2015), *Toimintakertomus 2014*. <http://okf.fi/toimintakertomus_2014> luettu 3.3.2016.

Open Source Initiative (2007), *The open source definition*. <<https://opensource.org/osd>> luettu 12.2.2016.

Open-access.net (2016), *History of the open access movement*. <<https://www.open-access.net/DE-EN/information-on-open-access/history-of-the-open-access-movement/>> luettu 12.2.2016.

Otakantaa.fi (2013), *Järjestöt visioivat kansanvallan suuntaa demokratiakahvilassa*. <<http://blogi.otakantaa.fi/fi/jarjestot-visioivat-kansanvallan-suuntaa-demokratiakahvilassa/>> luettu 19.1.2016.

Parland-von Essen & Jessica (2014), *Essetter. Diskussionen fortsätter*. <<http://essetter.blogspot.fi/2014/04/diskussionen-fortsatter.html#.VsYrfl97cv>> luettu 23.2.2016.

Partanen, Petja (2014), *Helsinki avasi ikkunan tietojärjestelmiinsä*. <<http://www.hri.fi/fi/ajankohtaista/helsinki-avasi-ikkunan-tietojarjestelmiinsa/>> luettu 16.2.2016.

Poikola, Antti (2012), *Yhteiskirjoittaminen, niin yksinkertaista se on.*

<<http://www.mahdollista.fi/2012/04/19/yhteiskirjoittaminen-niin-yksinkertaista-se-on/>> luettu 24.2.2016.

Poikola, Antti ym. (2015) Aineiston julkaisua käsittelevä keskusteluketju Open Democracy Finland -Facebook-ryhmässä.

<<https://www.facebook.com/groups/OpenDemocracyFinland/permalink/928572370542774/>> luettu 29.2.2016.

Pollock, Rufus (2015), *Putting open at the heart of digital age.*

<<http://blog.okfn.org/2015/06/05/putting-open-at-the-heart-of-the-digital-age/>> luettu 16.2.2016.

Raeste, Juha-Pekka (2014), *Politiikka on rikki – seitsemän keinoa sen korjaamiseksi* (Helsingin Sanomat 5.1. 2014). <<http://www.hs.fi/kotimaa/a1305769307240>> luettu 7.4.2015.

Salminen, Oili (2013), *Järjestöt demokratiaa kehittämässä.*

<https://www.otakantaa.fi/fi-FI/Selaa_hankkeita/Jarjestot_demokratiaa_kehittamassa> luettu 19.1.2016.

Sirkkanen, Hannele & Jousilahti, Julia (2012), *Uusi demokratia. Yhteen veto foorumin tarinasta, viestistä ja taustasta.* <<http://www.sitra.fi/artikkelit/uusi-demokratia/tata-uusi-demokratia>> luettu 19.1.2016.

Sitra (2012), *Sitran uusi demokratia.* <<http://www.sitra.fi/tulevaisuus/uusi-demokratia>> luettu 3.9.2015.

Stallman, Richard (2001), *“Transcript of Richard M. stallman's speech, ‘Free software: Freedom and cooperation’. New York University in New York, New York on 29 may 2001”.*

<<https://www.gnu.org/events/rms-nyu-2001-transcript.txt>> luettu 11.2.2016.

Stallman, Richard (2015), *GNU manifesto* (1985). <<http://www.gnu.org/gnu/manifesto.html>> luettu 12.2.2015.

Suomen avoimien tietojärjestelmien keskus – COSS ry (2016), *Avoin lähdekoodi*.

<<https://coss.fi/avoimuus/avoin-lahdekoodi/>> luettu 12.2.2016.

Tampere (2012), *Tietopaketti Valmasta*. <<http://valma.tampere.fi/selaus?tk=75>> luettu 2.3.2016.

Tilastokeskus (2015), *Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestön ennakkotilasto [verkkojulkaisu]*.

Marraskuu 2015, liitetaulukko 1. väestönmuutosten ennakkotiedot tapahtumakuukauden mukaan 2015 .

<https://www.stat.fi/til/vamuu/2015/11/vamuu_2015_11_2015-12-17_tau_001_fi.html> luettu 21.1.2016.

Triplan (2016), *Tuotteet*. <<http://www.triplan.fi/tuotteet.html>> luettu 26.4.2016.

Tynkkynen, Oras (2011), *Vapautetaan data!*

<<https://www.vihreat.fi/blogit/oras-tynkkynen/2011/12/vapautetaan-data>> luettu 16.2.2016.

Tyynysniemi, Matti (2013), *KHO: Kreikan vakuussopimus julkistettava* (Helsingin Sanomat

14.5.2013) <<http://www.hs.fi/talous/a1368494379332>> luettu 6.3.2016.

Vaaskivi, Tatu (1939), *Loistava armfelt*. Jyväskylä; Helsinki: K.J. Gummerus Osakeyhtiö.

Valma 2016, *Valma valmistelufoorumi* <<http://valma.tampere.fi/selaus>> luettu 12.5.2016.

Valtioneuvosto (2016a), *Digitalisaatio, kokeilut ja normien purkaminen*.

<<http://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelman-toteutus/digitalisaatio>> luettu 29.2.2016.

Valtioneuvosto (2016b), *Päätökset*. <<http://valtioneuvosto.fi/paatokset>> luettu 26.4.2016.

Valtioneuvosto (2016c), *Valtioneuvoston yhteisen asianhallinnan kehittämishanke*.

<<http://valtioneuvosto.fi/hanke?selectedProjectId=8502>> luettu 24.2.2016.

Valtiovarainministeriö (2016), *Avoindata.fi*. <<https://www.avoindata.fi/fi>> luettu 16.2.2016.

Valtiovarainministeriö (2016), *Kunnat*. Väestörekisterikeskuksen julkaisema aineisto.

<<https://www.avoindata.fi/data/fi/dataset/kunnat>> luettu 29.2.2016.

Wikipedia (2015), *Cartel party theory*.

<https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Cartel_party_theory&oldid=656626891> luettu
28.4.2016.

Wikipedia (2016a), *Digital media*.

<https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Digital_media&oldid=700726440> luettu
28.1.2016.

Wikipedia (2016b), *History of democracy. Athens, the first democracy, and the republic of rome.*

<[https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=History_of_democracy&oldid=700286748#Athens.
2C_the_first_democracy.2C_and_the_Republic_of_Rome](https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=History_of_democracy&oldid=700286748#Athens.2C_the_first_democracy.2C_and_the_Republic_of_Rome)> luettu 19.01.2016.

Wikipedia (2016c), *History of free and open source software.*

<[https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=History_of_free_and_open-source_software&oldid
=704297099](https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=History_of_free_and_open-source_software&oldid=704297099)> luettu 12.2.2016.

Wikipedia (2016d), *Media (communication)*.

<[https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Media_\(communication\)&oldid=699182846](https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Media_(communication)&oldid=699182846)> luettu
1.2.2016.

World Wide Web Consortium (2014), *The history of the web.*

<https://www.w3.org/wiki/index.php?title=The_history_of_the_Web&oldid=72359> luettu
11.2.2016.

Yle, A-studio (2015), *Jakso 32.* <<http://areena.yle.fi/1-2446891>> luettu 24.2.2016.

LIITE 1 Demokratian kriisi -lähteiden sisällönerittely

1. Sirkkanen & Jousilahti 2012, Uusi demokratia. Yhteenveto foorumin tarinasta, viestistä ja taustasta.

Eduskunta ja kunnallisvaalien äänestysaktiivisuus on laskenut viime vuosikymmenten aikana

Puoluejäsenyyksien määrä on laskenut viime vuosikymmenten aikana

Todellinen valta karkaa EU:lle, suurvalloille tai markkinavoimille

Äänestäminen ei tunnu kovin vaikuttavalta

Populismi kasvaa globaalisti

Yritysten, pääoman ja rahoituslaitosten valta kasvaa suhteessa demokratiaan

Monet ongelmat ovat globaaleja, mutta ei ole toimivaa globaalin demokratian mallia

Edustuksellinen demokratia on tarkoitettu kansallisvaltioiden tarpeisiin, se ei skaalaudu globaalille tasolle

Euroopan Parlamentti kärsii legitimeettiongelmaista

EU-vaaleissa on matala äänestyaktiivisuus

YK:n rakenne ja päätöksentekomalli on liian jähmeä vastaamaan akuutteihin haasteisiin

Puolueet eivät ole kunnolla onnistuneet tehtävässään

Puolueet eivät ole kyenneet johtamaan kansalaisten tarpeista uskottavia politiikkaohjelmia

Politiikka on ammattimaistunut

Poliitikot eivät tunne ihmisten arkea tarpeeksi

Päätöksenteko tuntuu etääntyneen kansalaisista

Läheisyysperiaate ei toteudu

Puoluepolitiikka ei ratkaise kansalaisen arkisia ongelmia

Puolueiden välisiä eroja on vaikea nähdä äänestysvalintaa tehtäessä

Yhä suurempi osa nuorista ei ole kiinnostunut perinteisestä puoluepolitiikasta

Edustuksellisen demokratian rakenteet eivät tue uutta nopeatempoista osallistumista

Puolueet varovat suuria ideologisia avauksia taistellessaan äänistä

Poliitikot eivät uskalla visioida

Yksittäisellä kansanedustajalla ei ole mahdollisuutta hallita työn ihanteellisesti edellyttämää tietomäärää

Asiantuntijuus on korostunut ideologian ja intohimon kustannuksella

Vaaleilla valitut päättäjät eivät käytä tai pysty käyttämään heille uskottua valtaa

Virkamiehet tai hallinto on todellinen vaikuttaja, eikä ole todellisessa poliittisessa vastuussa kenellekään

Vaalirahakohu on rapauttanut kansalaisten luottamusta poliitikkoja kohtaan
Valmistelu- ja päätöksentekoprosessit eivät ole tarpeeksi läpinäkyviä
Kansalaiset kyynistyvät päätöksentekoa kohtaan entisestään, ellei sen eri vaiheita avata enemmän
Kansalaisten rooli valmistelussa on riittämättömän pieni
Valmistelijat olettavat valmistelun laadun olevan parempaa, kun prosessi on hidas ja osin suljettu
Avoimuus ja osallistuminen on mukana strategioissa, muttei käytännössä
Suomessa saattaa olla yhä vallassa hallinto-alamaiskulttuuri, jossa kansalainen on passiivinen asiakas eikä yhteiskunnan jäsen
Kansalaisilta kerätään ideoita ja palautetta, mutta tuloksia ei hyödynnetä. Kansalaisia siis pseudo-osallistetaan.
Kansalaiset otetaan mukaan irrallisiin pilottihankkeisiin, mikä ei muuta valmistelukulttuuria perimmiltään
Eriarvoisuus on lisääntynyt
Irrallisuuden, yhteisöön kuulumattomuuden tunne konkretisoituu vaaleissa
Yhteiskunnallinen osallistuminen polarisoituu
Verkko-osallistumisen vaikuttavuus on epäselvää
Kaikki eivät halua tai kykene osallistumaan verkon kautta
Joukkoistaminen jää ideointitasolle eikä konkretisoidu tekemiseksi
Internetiä ei osatava käyttää kunnolla osallistamisvälineenä
Osallistumissivujen löydettävyyys voi olla huono ja käyttökynnys korkea
Valtamedia toistaa poliittista apatiaa, vaikka verkkokeskustelussa keskustellaan paljon yhteiskunnallisista teemoista
Verkkokeskusteluissa syntyy eristäytyneitä samanmielisten kuplia, samoin kuin reaali maailmassa
2. Peura-Kapanen ym. 2013, kansalaisraati-aineisto.
Kansanäänestystä käytetään liian vähän
Poliitikot kuvittelevat, että heillä on avoin valtakirja tehdä millaisia päätöksiä vain kuulematta kansalaisia
Ryhmäkuri estää kansanedustajia toimimasta arvomaailmansa ja lupaustensa mukaisesti
Eduskunta on hallituksen (ja virkamiesten) kumileimaisin
Oppositiolla ei ole roolia eduskunnassa suhteessa hallitukseen
Kansanedustajien tietotaito ja harkintavalta jäävät hyödyntämättä
Demokratian uskottavuus kärsii, jatkuva "poliittinen peli" vie huomion

Valmistelu on läpinäkymätöntä ja vaikeaselkoista.
Valmisteluun ei voi ottaa kantaa
Vaikeaselkoisuuden vuoksi kansalaiset eivät kykene arvioimaan päätöksiä eivätkä kansanedustajat päätösten seurauksia
Verkkovaikuttaminen on liian vähäistä, olemassaolevia kanavia ei tunneta, nykyteknologiaa ei käytetä riittävästi hyväksi
Äänestäjien ja päättäjien välillä on kuilu
Poliitikot ovat vieraantuneet tavallisesta elämästä, eivätkä ymmärrä, miten päätökset konkretisoituvat ihmisten arjessa
Kansalaiset eivät luota poliitikkojen puheisiin
Valta on keskittynyt ja uudet poliitikot kehittyvät nopeasti järjestelmän kaltaiseksi
Tiedon läpinäkyvyys ei toteudu
Avoimen päätöksenteon puuttuminen estää dialogin
Kapulakielisiä päätöksiä on vaikea tulkita
Suomi hyväksyy EU-päätökset kritiikittä jopa omien etujensa vastaisesti
EU:n virkahallinnossa esiintyy korruptiota, jonka taustalla on lobbausjärjestelmä, hallintobyrokratia ja epäselvät valtasuhteet sekä läpinäkyvyyden puute
Konsultteja käytetään liikaa päätöksenteon valmistelussa
3. Otakantaa.fi 2013, Demokratiakahvila-aineisto.
Kansalaiset ovat osallisuutta edellyttävän tiedon suhteen eriarvoisessa asemassa asuinpaikan ja taloudellisen tilanteen vuoksi
Nykyisiä vaikutuskanavia ei tunneta, eikä sitä miten niistä saa lisätietoa
Vaikuttaminen turhauttaa, kun tulokset eivät ole selkeästi nähtävillä
Päätöksenteon prosessit ovat piilossa kansalaisilta
Päätöksenteon kieli on vaikeasti ymmärrettävää kapulakieltä
Eduskunta ei osaa ottaa huomioon epämuodollista osallistumista
Kansalaiset eivät tunne kaikkia osallistumismuotoja, vaan kokevat vaaliosallistumisen ainoana hyväksyttynä vaikutuskeinona
Kansalaisia kuullaan, mutta näkemykset eivät vaikuta päätöksiin, kuuleminen on näennäisvaikuttamista.
Näennäisvaikuttaminen heikentää kansalaisten osallistumiskokemusta pitkällä aikavälillä
Verkkodemokratian kehitys Suomessa on hidastunut 1990-luvun jälkeen
Vihapuhe ja tahallinen provokaatio, "trollaaminen", lisääntyy verkossa
Vanhemman sukupolven taidot eivät riitä nuorten verkon käytön opetukseen ja kasvattamiseen
Verkolla on eriarvoistava vaikutus

Eri ryhmät eivät kohtaa ja kuule toistensa mielipiteitä verkossa
Verkko lisää lyhytjänteistä osallistumista
Verkkovaikuttamisen vaikutusten seuranta ja läpinäkyvyys ovat ongelmallisia
Verkon osallistumispalvelut eivät ole täysin esteettömiä
Verkko-osallistumisen agenda tulee ylhäältä annettuna
Verkkodemokratiaa kehittävien ihmisten joukko Suomessa on hyvin pieni
Järjestöt ovat eriarvoisessa asemassa hallinnon kuulemiskäytäntöjen suhteen
Järjestöjen on vaikea seurata lausuntojensa vaikuttavuutta päätöksentekoprosessissa
Konsulttidemokratia ohjaa hallintoa liikaa
Hallinnon kapulakieli vaikeuttaa valmistelun seurantaa ja vaikuttamista
4. Valtioneuvoston demokratiaverkosto ja oikeusministeriö 2014, Demokratiapoliittinen selonteko, 18-22.
Perinteinen kiinnittyminen politiikkaan on heikentynyt Suomessa edellisten vuosikymmenten aikana
Äänestysaktiivisuus valtiollisissa vaaleissa on heikentynyt Suomessa viime vuosikymmeninä
Päätöksenteko on ruuhkautunut
Luottamus demokraattiseen päätöksentekoon on heikentynyt viime vuosikymmeninä
EU:n demokraattista legitimitettä on kritisoitu viime vuosikymmenet
EU-järjestelmä ja asiat koetaan vaikeiksi ja etäisiksi, läpinäkyvyyttä arvostellaan puutteelliseksi ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia vähäisiksi
Suomalaiset valittavat EU:n byrokraattisuutta
Suomalaiset pitävät EU:ta vähemmän demokraattisena kuin EU-kansalaiset keskimäärin
Päätösvalan mielletään olevan suomalaisten ulkopuolisella EU:lla
EU-vaaleissa on alhainen äänestysaktiivisuus
Luottamus perinteistä päätöksentekoa kohtaan on heikentynyt
Kansalaisten sovinnainen osallistuminen politiikkaan vaali- ja puolueareenalla on vähentynyt
Elintasoerojen kaventuminen on vähentänyt yhteiskuntaluokkien eroja, ja luokkia edustavien puolueiden erot ainakin perinteisellä vasemmisto-oikeisto-ulottuvuudella ovat viime vuosikymmeninä pienentyneet
Konsensuspolitiikka on hidastanut muutosta
Vaalijärjestelmä vaikeuttaa äänestäjän mahdollisuutta arvioida äänestysvalinnan vaikutusta hallituksen poliittiseen linjaan
Hallitusohjelman sitovuus kaventaa vaalien välisen osallistumisen mahdollisuuksia

Kuntalaisten näkökulmasta päätöksenteko on karannut kauas
5. Raeste 2014, Helsingin Sanomien artikkeli "Politiikka on rikki".
Puolueiden bisnesmalli on tullut tiensä päähän
Edustuksellinen demokratia ei toimi siten kuin on totuttu
Puolueiden ja poliitikkojen arvostus ja legitimiteetti on katoamassa
Tietoisesti äänestämättä jättävien määrä kasvaa
Kansalaisten kiinnostus ja usko politiikkaan ovat lopahtaneet
Poliitikkojen ja virkamiesten työnjaossa on ongelma. Poliitikkojen pitäisi määritellän tavoitteet ja jättää virkamiehille vapaammat keinot niiden tavoittamiseksi.
Hallituksen merkittävimmät päätökset tehdään hallituspuolueiden puheenjohtajien kesken, vaikkei se ole lakiin perustuva toimielin
Hallitusohjelma sitoo hallituksen toimintavapaudet nelivuotiskaudeksi
Hallitusohjelma ei ole äänestäjien tiedossa äänestyshetkellä
Läpinäkyvyys ja äänestäjän kuluttajansuoja eivät ole riittävän hyvällä tasolla
Määräenemmistösäädös saattaa vaikeuttaa eduskunnan päätöksentekoa
Työmarkkinajärjestöillä on liikaa valtaa suhteessa hallitukseen
Poliittinen retoriikka johtaa harhaan
Negatiivisuus vallitsee julkisessa keskustelussa
6. Jaakkola 2015, Taantuva vai edistyvä demokratia?.
Äänestysprosentit laskevat
Puolueiden jäsenmäärät kutistuvat
Kansa ja eliitti etääntyvät toisistaan
Politiikan, talouden ja kansalaisyhteiskunnan rakenteelliset muutokset ovat aiheuttaneet institutionaalista epävarmuutta edustuksellisissa demokratioissa
Yhteiskunnallisesti suuntautuneet järjestöt hiipuvat
Poliittinen osallistuminen eriarvoistuu
Demokratiavaje saattaa kärjistyessään muodostaa uhan päätöksenteon demokraattisuudelle ja yhteiskuntarauhalle
Depolitisatio - päätöksenteko tapahtuu perinteisen politiikan ulottumattomissa ylikansallisissa rakenteissa kuten EU:ssa

Kansainvälisten yhteenliittymien päätöksenteossa toteutuu vain harvoin demokraattisen tilivelvollisuuden periaate
Poliittinen valta on siirtynyt vaaleilla valituilta edustajilta virkamiehille ja asiantuntijoille
Kansalaismielipidettä pidetään "alikehittyneenä" tai "olemattomana"
Kansanedustajilla saattaa olla puutteelliset valmiudet päätöksentekoon teknisesti monimutkaisissa kysymyksissä
Päätöksenteon läpinäkyvyys on heikentynyt
Päätöksentekijöiden tilivelvollisuus on heikentynyt
Kansalaiset ja poliitikot ovat eriytyneet toisistaan
Kansalaisaloitteiden käsittelyä ja päätöksentekoon soveltamista ei määritellä lainsäädännössä
Deliberatiivinen demokratia on omaksuttu demokration politiikkaan käsitteenä vailla sisältöä
Deliberatiivisen demokration periaatteet demokration politiikassa eivät ole johtaneet juurikaan uudistuksiin
Uudet osallistumismenetelmät eivät ole vaikuttavia
Kansalaisfoorumien tuotokset eivät ole lähes koskaan osa virallista päätöksentekoprosessia
Politiikan responsiivisuus, eli kansalaisten poliittisten vaatimusten kuuntelemisen ja toteuttamisen suhde on vähäinen
Demokration politiikan keinot vastaavat demokration ajatukseen ainoastaan sellaisin keinoin, jotka varsinaiset päätöksentekijät voivat hyväksyä
Demokraattisten innovaatioiden käyttö on satunnaista ja ylhäältä alaspäin johdettua
Demokration politiikassa on kyse osallistamisesta, ei osallistumisesta
Demokration politiikan todellinen tarkoitus on vallitsevien valtasuhteiden legitimointi
Päätöksentekovallan delegointi on mennyt nyky-yhteiskunnassa liian pitkälle

LIITE 2 Tutkimuksen havaintoaineisto - päätöksenteon tietojärjestelmät

Kuntanro	Kunta	Tietojärjestelmän osoite	Järjestelmätunnus
20	Akaa	http://akaa.ktweb.fi/	K
5	Alajärvi	http://ktweb.alajarvi.fi/	K
9	Alavieska	http://dynasty.alavieska.fi/Ptk/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
10	Alavus	http://kuntatoimisto.alavus.fi/	K
16	Asikkala	http://dynasty.phnet.fi/asikkala/kokous/TELIMET.HTM	D
18	Askola	http://www2.askola.fi/dynasty5/kokous/TELIMET.HTM	D
19	Aura	http://www.aura.fi/tietoa-aurasta/tietoa-auran-kunnasta/poytakirjat-ja-esityslistat/	1
35	Brändö	http://www.brande.ax/sv/brande-kommun/protokoll	2
43	Eckerö	http://www.eckero.aland.fi/kommunen/protokoll.html	77
46	Enonkoski	http://www.enonkoski.fi/FI/hallinto/	3
47	Enontekiö	http://www.enontekio.fi/fi/palvelut/hallinto-ja-paatoksenteko/kokousasiakirjat.html	4
49	Espoo	http://espoo04.hosting.documenta.fi/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
50	Eura	http://dokumentit.eura.fi/DynInternet/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
51	Eurajoki	http://ptk.eurajoki.fi/kokous/TELIMET.HTM	D
52	Evijärvi	http://www.evijarvi.fi/Default.aspx?id=489100	5
60	Finström	http://www.finstrom.ax/protocol.con?iPage=3&iLan=1	78
62	Föglö	http://www.foglo.ax/sv/kommunen/protokoll	79
61	Forssa	http://dynastia.forssa.fi/djulkaisu/kokous/TELIMET.HTM	D
65	Geta	http://www.geta.ax/text.con?iPage=48&m=6	6
69	Haapajarvi	http://hpj.haapajarvi.fi/dynastia/kokous/TELIMET.HTM	D
71	Haapavesi	http://dynasty.haapavesi.fi/djulkaisu/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
72	Hailuoto	http://www.hailuoto.fi/dynasty/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
74	Halsua	http://dynastyweb.kase.fi/halsua/kokous/TELIMET.HTM	D
283	Hämeenkoski	http://hameenkoski.ktweb.fi/	K
108	Hämeenkyrö	http://www.hameenkyro.fi/paatoksenteko/esityslistat-ja-poytakirjat/	8
109	Hämeenlinna	http://ktweb.hameenlinna.fi/	K
75	Hamina	http://ptkjulkaisu.hamina.fi/	K
76	Hammarland	http://www.hammarland.ax/kommunen/protokoll	80
77	Hankasalmi	http://hankasalmi.ktweb.fi/	K
78	Hanko	http://www.hanko.fi/city/djulkaisu/kokous/TELIMET.HTM	D
79	Harjavalta	http://77.240.19.4/~w2harjav/kokous/TELIMET.HTM	D

81 Hartola	http://62.165.158.212/djulkaisu/kokous/TELIMET.HTM	D
82 Hattula	http://hattula.ktweb.fi/	K
86 Hausjärvi	http://hausjarvi.fi/paatoksenteko/	K
90 Heinävesi	http://www.heinavesi.fi/dweb_new/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
111 Heinola	http://kokoukset.heinola.fi/dynasty/kokous/TELIMET.HTM	D
91 Helsinki	http://www.hel.fi/www/Helsinki.fi/kaupunki-ja-hallinto/paatoksenteko/kaupunginvaltuusto/esityslistat/	A
97 Hirvensalmi	http://www.hirvensalmi.fi/kunnanvaltuusto-asialistat/	W
98 Hollola	http://hollola.ktweb.fi/ktwebbin/dbisa.dII/ktwebscr/epj_tek.htm	K
99 Honkajoki	http://honkajoki.ktweb.fi/	K
102 Huittinen	http://212.146.61.96/ktweb/	K
103 Humppila	http://www.humppila.fi/?pageid=238&parent0=9&parent1=238	7
105 Hyrynsalmi	http://www.kainuu.fi/hy_paatokset/cgi/DFRAME.PHP?app=3	D
106 Hyvinkää	http://195.165.32.152/ktweb/	K
139 Ii	http://www.oulunkaari.org/ii/kokous/telimet.htm	D
140 Iisalmi	http://julkaisu.iisalmi.fi/ktwebbin/dbisa.dII/ktwebscr/epj_tek_tweb.htm	K
142 Iitti	http://julkaisu.iitti.fi/dynasty/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
143 Ikaalinen	http://ikaalinen.ktweb.fi/	K
145 Ilmajoki	http://ilmajoki.ktweb.fi/	K
146 Ilomantsi	http://webdynasty.pohjoiskarjala.net/Dynasty/Ilomantsi/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
153 Imatra	http://imatra.oncloudos.com/kokous/TELIMET.HTM	D
148 Inari	http://poytakirjatinari.lapit.fi/DynastyInari/kokous/TELIMET.HTM	D
149 Inkoo	http://ktweb-se.inga.fi:8081/ktweb/	K
151 Isojoki	http://www.isojoki.fi/site?node_id=160	K
152 Isokyrö	http://www.isojoki.fi/site?node_id=160	9
164 Jalasjärvi	http://jalasjarvi.ktweb.fi/	K
181 Jämijärvi	http://www.jamijarvi.fi/kunta/paatoksenteko	12
182 Jämsä	http://dynasty.jamsa.fi/kokous/TELIMET.HTM	D
165 Janakkala	http://janakkala.ktweb.fi/	K
186 Järvenpää	http://ws103.jarvenpaa.fi/ktweb/	K
167 Joensuu	http://webdynasty.jns.fi/	D
169 Jokioinen	http://www.jokioinen.fi/fi/kunta/poytakirjat_ja_esityslistat	10
170 Jomala	http://www.hammarland.ax/kommunen/protokoll	81
171 Joroinen	http://dynasty.joroinen.fi/kirjat/kokous/TELIMET.HTM	D
172 Joutsa	http://www.joutsa.fi/d5web/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D

174 Juankoski	http://juankoski.hosting.documenta.fi/kokous/TELIMET.HTM	D
176 Juuka	http://webdynasty.pohjoiskarjala.net/Dynasty/Juuka/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
177 Juupajoki	http://www.juupajoki.fi/hallinto/esityslistat-ja-poytakirjat/valtuusto	11
178 Juva	http://dynasty.juva.fi/	D
179 Jyväskylä	http://julkinen.jkl.fi:8082/	K
202 Kaarina	http://www.kaarina24.fi/ktweb/	K
204 Kaavi	http://www.kaavi.fi/Paatokset_esityslistat	13
205 Kajaani	http://kafi.tutka.net/ka_paatokset/cgi/DFRAME.PHP	D
208 Kalajoki	http://www3.kalajoki.fi/Djulkaisu/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
211 Kangasala	http://kangasala.ktweb.fi/	K
213 Kangasniemi	http://kangasniemi.cloudnc.fi/fi-FI	C
214 Kankaanpää	https://intranet.kankaanpaa.fi/djulkaisu/kokous/TELIMET.HTM	D
216 Kannonkoski	http://www.kannonkoski.fi/hallinto/paatoksenteke/esityslistat-ja-poytakirjat	15
217 Kannus	http://kokwww.kokkola.fi/dyn_kannus/cgi/dframe.php?app=3	D
218 Karijoki	http://www.karijoki.fi/site?node_id=190	16
224 Karkkila	http://karkkila.hosting.documenta.fi/kokous/TELIMET.HTM	D
316 Kärkölä	http://karkola.ktweb.fi/	K
317 Kärsämäki	http://www.karsamaki.fi/dynasty/kokous/TELIMET.HTM	D
226 Karstula	http://80.246.162.69/Karsjulk/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
230 Karvia	http://www.karvia.fi/index.php?sivu=1/45/48	17
231 Kaskinen	http://www.kaskinen.fi/ktweb/paatoks.htm	K
232 Kauhajoki	http://www.kauhajoki.fi/site?node_id=1494	K
233 Kauhava	http://www.kauhava.fi/dynasty/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
235 Kauniainen	http://www2.kauniainen.fi/dynasty/fin/cgi/DREQUEST.PHP?page=meetings&id=3	D
236 Kaustinen	http://dynastyweb.kase.fi/kaustinen/kokous/TELIMET.HTM	D
239 Keitele	http://www.keitele.fi/Suomeksi/Vaikuttaminen/Valtuuston-poytakirjat-2015	18
240 Kemi	http://keminwww.kemi.fi/d5web/kokous/telimet.htm	D
320 Kemijärvi	http://paatokset.kemijarvi.fi/kokous/TELIMET.HTM	D
241 Keminmaa	http://www.keminmaa.fi/index.php?p=2015_2	K
322 Kemiönsaari	http://kemionsaari.ktweb.fi/	K
244 Kempele	http://edu.kempele.fi/dynasty/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
245 Kerava	http://ktweb.kerava.fi/	K
249 Keuruu	http://www.keuruu.fi/ptk/kokous/TELIMET.HTM	D
250 Kihniö	http://www.kihnio.fi/khallinto/paatoksenteke/kunnanvaltuusto/esityslistat-ja-poytakirjat	19

256 Kinnula	http://www.kinnula.fi/index.php?id=12	20
257 Kirkkonummi	http://kirkkonummi01.hosting.documenta.fi/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
260 Kitee	http://webdynasty.pohjoiskarjala.net/dynasty/Kitee/kokous/TELIMET.HTM	D
261 Kittilä	http://dynasty.kittila.fi/kokous/TELIMET.HTM	D
263 Kiuruvesi	http://ktweb.kiuruvesi.fi/	K
265 Kivijärvi	http://www.kivijarvi.fi/index.php/poytakirjat	21
318 Kökar	http://www.kokar.ax/sv/startsidakom/kommun/besl-beslutsorgan/dokarkiv-kommun	29
271 Kokemäki	http://kokemaki.oncloudos.com/kokous/TELIMET.HTM	D
272 Kokkola	http://kokwww.kokkola.fi/kokkola/DynJulk/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
273 Kolari	http://kolari.ktweb.fi/	K
275 Konnevesi	http://www.konnevesi.fi/fi/7/p%C3%A4%C3%A4t%C3%B6kset	22
276 Kontiolahti	http://webdynasty.pohjoiskarjala.net/Dynasty/Kontiolahti/kokous/TELIMET.HTM	D
280 Korsnäs	http://korsnas.ktweb.fi/	K
284 Koski Tl	http://www.koski.fi/palvelut/esityslistojen_ja_poytakirjojen_julkaisu/	23
285 Kotka	http://hallijulkaisu.kotka.fi/	K
286 Kouvola	http://ep.kouvola.fi/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
319 Köyliö	http://www.koylio.fi/hallinto/esityslistat-ja-poytakirjat	30
287 Kristiinankaupunki	http://kristiinankaupunki.ktweb.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/epj_tek.htm	K
288 Kruunupyä	https://www.kronoby.fi/kommun-och-forvaltning/protkoll/	25
290 Kuhmo	http://mfilesotto.kainuu.fi/portaali/kuhmo	M
291 Kuhmoinen	http://www.kuhmoinen.fi/dynasty/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
295 Kumlinge	http://www.kumlinge.ax/forvaltning/protokoll	27
297 Kuopio	http://publish.istekkipalvelut.fi/kokous/TELIMET.HTM	D
300 Kuortane	http://www.kuortane.fi/dynasty/kokous/TELIMET.HTM	D
301 Kurikka	http://kurikka.fi/ktweb/	K
304 Kustavi	http://www.kustavi.fi/index.html?n=19223&Valtuuston+p%F6yt%E4kirjat	28
305 Kuusamo	http://kuusamo.ktweb.fi/	K
312 Kyyjärvi	http://80.246.162.69/kyyjulk/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
398 Lahti	http://ktweb.lahti.fi/	K
399 Laihia	http://213.250.93.243/asiakas/laihia/ah50la.nsf	31
400 Laitila	http://ktweb.laitila.fi/	K
407 Lapinjärvi	http://lapinjarvi.ktweb.fi/	K
402 Lapinlahti	http://lapinlahti01.hosting.documenta.fi/kokous/TELIMET.HTM	32
403 Lappajärvi	http://dynweb.lappajarvi.fi/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D

405 Lappeenranta	http://kokoushallinta.lappeenranta.fi/dynastyweb/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
408 Lapua	http://julkaisu.lapua.fi/dweb/kokous/TELIMET.HTM	D
410 Laukaa	http://laukaa02.hosting.documenta.fi/kokous/TELIMET.HTM	D
416 Lemi	http://www.lemi.fi/paatoksenteko/paatokset-ja-esityslistat/kunnanvaltuusto/	W
417 Lemland	http://lemland.ktweb.fi/	K
418 Lempäälä	http://www2.lempaala.fi/d5web/kokous/TELIMET.HTM	D
420 Leppävirta	http://leppavirta.ktweb.fi/	K
421 Lestijärvi	http://www.lestijarvi.fi/paatos/paatos.htm	34
422 Lieksa	http://webdynasty.pohjoiskarjala.net/Dynasty/Lieksa/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
423 Lieto	http://ktweb.lieto.fi/	K
425 Liminka	http://liminka01.hosting.documenta.fi/kokous/TELIMET.HTM	D
426 Liperi	http://webdynasty.pohjoiskarjala.net/Dynasty/liperi/kokous/TELIMET.HTM	D
444 Lohja	http://www.lohja.fi/default.asp?kieli=246&sivu=445&alasivu=445	D
430 Loimaa	http://loimaa.tjhosting.com/2009/kokous/TELIMET.HTM	D
433 Loppi	http://loppi.fi/paatoksenteko/	K
434 Loviisa	http://77.105.94.16/d2/FIN/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
435 Luhanka	http://www.luhanka.fi/poytakirjat.php	35
436 Lumijoki	http://www.lumijoki.fi/dynasty/kokous/TELIMET.HTM	D
438 Lumparland	http://www.lumparland.ax/sv/kommunen/protokoll	36
440 Luoto	http://www.larsmo.fi/kunta/esityslistat-ja-poytakirjat/	37
441 Luumäki	http://kokoushallinta.luumaki.fi/DynLuu/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames&_ga=1.58752174.261007610.1451828354	D
442 Luvia	http://www.luvia.fi/poytakirjat/	38
475 Maalahti	http://ktweb.malax.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk_tek.htm	K
478 Maarianhamina	http://mariehamn.ktweb.fi/	K
505 Mäntsälä	http://193.143.236.21/dynasty/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
508 Mänttä-Vilppula	http://kaupunki.manttavilppula.fi/dynastia/kokous/TELIMET.HTM	D
507 Mäntyharju	http://mantyharju.cloudnc.fi/fi-FI	C
480 Marttila	http://www.marttila.fi/Default.aspx?id=304706	39
481 Masku	http://masku.ktweb.fi/	K
483 Merijärvi	http://www.merijarvi.fi/asiakirjat/156/kunnanvaltuuston-poytakirjat	40
484 Merikarvia	http://www.merikarvia.fi/?p=/hallinto/esityslistat_ja_poytakirjat	41
489 Miehikkälä	http://www.miehikkala.fi/d5webmiehi/kokous/TELIMET.HTM?par=P%F6yt%E4kirjat	D
491 Mikkeli	http://mikkeli.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet/Kaupunginvaltuusto	C
494 Muhos	http://muhos01.hosting.documenta.fi/kokous/TELIMET.HTM	D

495 Multia	http://www.multia.fi/hallinto/poytakirjat/kunnanvaltuusto	43
498 Muonio	http://www.muonio.fi/fi/hallinto/kunnanvaltuusto/poytakirjat.html	44
499 Mustasaari	http://www2.mustasaari.fi:8080/	K
500 Muurame	http://www.muurame.fi/fi/poytakirjat/?kat=valt	45
503 Mynämäki	http://www.mynamaki.fi/html/dynasty/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
504 Myrskylä	http://myrskylä.ktweb.fi/	K
529 Naantali	http://aleksis.naantali.fi/poytakirjat/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
531 Nakkila	http://www.nakkila.fi/paatokset/kokous/telimet.htm	D
545 Närpiö	http://www.narpes.fi/sv/administration/kommuninfo-och-dokument/protokoll	48
532 Nastola	http://dynasty.phnet.fi/nastola/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
535 Nivala	http://www.nivala.fi/toimielinten_paatokset/kaupunginvaltuusto	47
536 Nokia	http://nokiankaupunki.ktweb.fi/	K
538 Nousiainen	http://www.nousiainen.fi/index.php/hallinto-talous-ja-paeaetoeksenteko/2013-12-08-14-52-06	D
541 Nurmes	http://webdynasty.pohjoiskarjala.net/Dynasty/Nurmes/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
543 Nurmijärvi	http://nurmijarvi02.hosting.documenta.fi/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
560 Orimattila	http://dynasty.phnet.fi/orimattila/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
561 Oripää	http://oripaa.fi/?id=CB2585F2-0715453F8E6B-0683C5D33161	49
562 Orivesi	http://pk.orivesi.fi/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
563 Oulainen	http://julkaisu.oulainen.fi/kokous/TELMET.HTM	D
564 Oulu	http://asiakirjat.ouka.fi/	K
309 Outokumpu	http://kuntatoimisto.outokummunkaupunki.fi/	K
576 Padasjoki	http://www.padasjoki.fi/paeaetoeksenteko/poeytaekirjat/kunnanvaltuusto	50
577 Paimio	http://www.paimio.fi/paatokseteko/esityslistat_ja_poytakirjat	D
635 Pälkäne	http://www.palkane.fi/djulkaisu/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
578 Paltamo	http://kafi.tutka.net/pa_paatokset/cgi/DFRAME.PHP	D
445 Parainen	http://www.parainen.fi/html/dynasty/fi_FI/kokous/TELMET.HTM	D
580 Parikkala	http://kokoushallinta.parikkala.fi/DynParik/kokous/TELMET.HTM	D
581 Parkano	http://www.parkano.fi/kaupunki/hallinto/esityslistat-ja-poytakirjat.html	D
599 Pedersören kunta	https://www.pedersore.fi/kommun-och-politik/beslut/kommunfullmaktige/protokoll-2015/	51
583 Pelkosenniemi	http://paatokset.pelkosenniemi.fi/kokous/telimet.htm	D
854 Pello	http://pello.ktweb.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/pk_kokl.htm	K
584 Perho	http://dynastyweb.kase.fi/perho/kokous/TELMET.HTM	D
588 Pertunmaa	http://pertunmaa.ktweb.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/epj_tek.htm	K
592 Petäjävesi	http://ktweb.petajavesi.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/epj_tek.htm	K

593 Pieksämäki	http://ktweb.pieksamaki.fi/	K
595 Pielavesi	http://ktweb.pielavesi.fi/	K
598 Pietarsaari	http://www.jakobstad.fi/hallinto-ja-paatoksenteko/paatoksenteko/poytakirjahaku	K
601 Pihtipudas	http://80.246.162.69/dweb/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
604 Pirkkala	http://pirkkala.ktweb.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/epj_tek.htm	K
607 Polvijärvi	http://www.polvijarvi.fi/Poytakirjat.htm	52
608 Pomarkku	http://www.pomarkku.fi/djulkaisu/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
609 Pori	http://kokoukset.pori.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/epj_tek.htm	K
611 Pornainen	http://www.pornainen.fi/poytakirjat-lomakkeet-ja-maksut/valtuuston-poytakirjat	53
638 Porvoo	http://porvoo01.hosting.documenta.fi/kokous/TELIMET.HTM	D
614 Posio	http://www.posio.fi/poytakirjat-ja-esityslistat	54
636 Pöytyä	http://poytya.tjhosting.com/kokous/TELIMET.HTM	D
615 Pudasjärvi	http://www.oulunkaari.org/pudasjarvi/kokous/TELIMET.HTM	D
616 Pukkila	http://pukkila.ktweb.fi/	K
619 Punkalaidun	http://punkalaidun.tjhosting.com/kokous/TELIMET.HTM	D
620 Puolanka	http://www.puolanka.fi/hallinto/esityslistat-ja-poytakirjat.html	56
623 Puumala	http://puumala.cloudnc.fi/fi-FI/Toimielimet	C
626 Pyhäjärvi	http://dynasty2.pyhajarvi.fi/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
625 Pyhäjoki	http://dynasty.pyhajoki.fi/kokous/TELIMET.HTM	D
630 Pyhäntä	http://dynasty.pyhanta.fi/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
631 Pyhärinta	http://pyharanta.ktweb.fi/	K
624 Pyhtää	http://pyhtaa01.hosting.documenta.fi/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
678 Raahe	http://gov.raahe.fi/djulkaisu/kokous/TELIMET.HTM	D
707 Rääkkylä	http://webdynasty.pohjoiskarjala.net/Dynasty/Raakkyla/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
710 Raasepori	http://kuntatoimisto.kenas.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/epj_tek.htm	K
680 Raisio	http://raisio02.hosting.documenta.fi/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
681 Rantasalmi	http://rantasalmi.fi/dynasty/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
683 Ranua	http://paatokset.ranua.fi/d5web/kokous/TELIMET.HTM	D
684 Rauma	http://kokoukset.rauma.fi/	K
686 Rautalampi	http://rautalampi.fi/kuntalaisille/paatoksenteko/kunnanvaltuusto	58
687 Rautavaara	http://dynasty.rautavaara.fi/djulkaisu/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
689 Rautjärvi	http://kokoushallinta.rautjarvi.fi/DynRaut/kokous/TELIMET.HTM	D
691 Reisjärvi	http://www.reisjarvi.fi/kvalt/index.htm	59
694 Riihimäki	http://www.riihimaki.fi/paatoksenteko/	K

697 Ristijärvi	http://kafi.tutka.net/ri_paatokset/cgi/DFRAME.PHP	D
698 Rovaniemi	http://ktweb.rovaniemi.fi/	K
700 Ruokolahti	http://kokoushallinta.ruokolahti.fi/DynRuoko/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
702 Ruovesi	http://kunta.ruovesi.fi/dynastia/kokous/TELIMET.HTM	D
704 Rusko	http://www.rusko.fi/sisalto/esityslistat-ja-poytakirjat	K
729 Saarijärvi	http://www.saarijarvi.fi/sisalto/paatoksenteko	D
783 Säkylä	http://sakyla01.hosting.documenta.fi/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
732 Salla	http://salla.ktweb.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/epj_tek.htm	K
734 Salo	http://sallo.tjhosting.com/kokous/TELIMET.HTM	D
736 Saltvik	http://www.saltvik.ax/docs.con?iPage=119&m=34&iLan=1	60
790 Sastamala	http://sastamala.tjhosting.com/kokous/TELIMET.HTM	D
738 Sauvo	http://www.sauvo.fi/fi/paatoksenteko/esityslistat-ja-poytakirjat/poytakirjahaku/	K
739 Savitaipale	http://kokoushallinta.savitaipale.fi/DynSavi/kokous/TELIMET.HTM	D
740 Savonlinna	http://dynasty.savonlinna.fi/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
742 Savukoski	http://www.savukoski.fi/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=15	61
743 Seinäjoki	http://listat.seinajoki.fi/	K
746 Sievi	http://www.sievi.fi/alltypes.asp?d_type=5&menu_id=5924	62
747 Siikainen	http://kokoukset.siikainen.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/epj_tek.htm	K
748 Siikajoki	http://www2.siikajoki.fi/d5web/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
791 Siikalatva	http://dynasty.siikalatva.fi/djulkaisu/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
749 Siilinjärvi	http://dakota.siilinjärvi.fi/D5Web/kokous/TELIMET.HTM	D
751 Simo	http://www.oulunkaari.org/simo/kokous/TELIMET.HTM	D
753 Sipoo	http://sipoo1.tjhosting.com/kokous/TELIMET.HTM	D
755 Siuntio	http://www.siuntio.fi/default.asp?kieli=246&sivu=495&alasivu=495	63
758 Sodankylä	http://sodankyla.ktweb.fi/	K
759 Soini	http://ktweb.soini.fi/	K
761 Somero	http://ktweb.somero.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/epj_tek.htm	K
762 Sonkajärvi	http://194.100.180.50/dynweb/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
765 Sotkamo	mfilesotto.kainuu.fi/portaali/sotkamo	M
766 Sottunga	-	0
768 Sulkava	http://dynasty.sulkava.fi/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
771 Sund	http://www.sund.ax/sv/kommunen/valkommen/kungorelser	64
777 Suomussalmi	http://www.suomussalmi.fi/kuntalainen/paatokset	D
778 Suonenjoki	https://mansikka.suonenjoki.fi/d5web/kokous/telimet.htm	D

781 Sysmä	http://sysma.oncloudos.com/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
831 Taipalsaari	http://kokoushallinta.taipalsaari.fi/DynTaip/kokous/TELIMET.HTM	D
832 Taivalkoski	http://taivalkoski.ktweb.fi/	K
833 Taivassalo	http://www.taivassalo.fi/fi/sivu.cfm?id=1233&mp=0,208	65
834 Tammela	http://tammela.tjhosting.com/kokous/TELIMET.HTM	D
837 Tampere	http://ktweb.tampere.fi/ktwebbin/dbisa.dll/ktwebscr/epj_tek.htm	K
844 Tervo	http://www.tervo.fi/index.php?id=405	66
845 Tervola	http://tervola.ktweb.fi/	K
846 Teuva	http://www.teuva.fi/e/site?node_id=1213	67
848 Tohmajärvi	http://webdynasty.pohjoiskarjala.net/Dynasty/Tohmajarvi/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
849 Toholampi	http://dynastyweb.kase.fi/toholampi/kokous/TELIMET.HTM	D
850 Toivakka	http://www.toivakka.fi/poytakirjat/kokous/TELIMET.HTM	D
851 Tornio	http://212.50.147.150/d5web/kokous/TELIMET.HTM	D
853 Turku	http://ah.turku.fi/kv/2015/welcome.htm	68
857 Tuusniemi	http://www.tuusniemi.fi/fi/poytakirjat_ja_esityslistat#setview	69
858 Tuusula	http://195.237.116.244/ktweb/	K
859 Tyrnävä	http://kokousasiakirjat.tyrnava.fi/D5web/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
886 Ulvila	http://www.ulvila.fi/paatokset/kokous/TELIMET.HTM	D
887 Urjala	http://www.urjala.fi/kuntatieto-ja-paatoksenteko/esityslistat-ja-poytakirjat/poytakirjahaku	K
889 Utajärvi	http://www.oulunkaari.org/utajarvi/kokous/TELIMET.HTM	D
890 Utsjoki	http://www.utsjoki.fi/fi/paeaetoeksenteko/poeytaekirjat/valtuusto.php	70
892 Uurainen	http://uurainen.ktweb.fi/	K
893 Uusikaarlepyy	http://www.nykarleby.fi/beslut-and-forvaltning/protokoll-och-foredragningslistor	71
895 Uusikaupunki	http://uki01.hosting.documenta.fi/kokous/TELIMET.HTM	D
785 Vaala	http://www.oulunkaari.org/vaala/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
905 Vaasa	http://ktweb.vaasa.fi/ktweb/	K
908 Valkeakoski	http://valkeakoski.tweb.fi/	K
911 Valtimo	http://webdynasty.pohjoiskarjala.net/Dynasty/Valtimo/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
92 Vantaa	http://paatokset.vantaa.fi/	K
941 Vårdö	http://vardo.ax/vardoe-kommun/protokoll/kommufullmaektige	75
915 Varkaus	http://varkaus.ktweb.fi/	K
918 Vehmaa	http://www.vehmaa.fi/?id=104	72
921 Vesanto	http://www.vesanto.fi/naytapoytakirjaryhma.php?ryhmaId=55	73
922 Vesilahti	http://www.vesilahti.fi/hallinto/poytakirjat/kunnanvaltuuston-poytakirjat/	74

924 Veteli	http://dynastyweb.kase.fi/veteli/kokous/TELIMET.HTM	D
925 Vieremä	http://ktweb.vierema.fi/	K
927 Vihti	http://vihti02.hosting.documenta.fi/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
931 Viitasaari	http://80.246.162.69/dweb/cgi/DREQUEST.PHP?page=meeting_frames	D
934 Vimpeli	http://ktweb.vimpeli.fi/	K
935 Virolahti	http://www.virolahti.fi/d5webvirol/kokous/TELIMET.HTM?par=P%F6yt%E4kirjat	D
936 Virrat	http://julkaisu.virrat.fi/dynastia/kokous/TELIMET.HTM	D
946 Vöyri	http://ktweb.vora.fi/	K
976 Ylitornio	http://ylitornio.ktweb.fi/	K
977 Ylivieska	http://www2.ylivieska.fi/Dynasty5/kokous/TELIMET.HTM	D
980 Ylöjärvi	http://www2.ylojarvi.fi/Dynasty/kokous/TELIMET.HTM	D
981 Ypäjä	http://www.ypaja.fi/fi/hallinto/esityslistat_ja_poytakirjat#Kunnanvaltuusto	76
992 Äänekoski	http://mail.aanekoski.fi/uusidyna/kokous/TELIN-15561.HTM	D
989 Ähtäri	http://kuntatoimisto.ahtari.fi/	K
Havaintoyks. Organisaatio	Tietojärjestelmän osoite	
ek Eduskunta	https://www.eduskunta.fi/FI/search/Sivut/vaskiresults.aspx	Vaski
vn Valtioneuvosto	http://valtioneuvosto.fi/paatokset	PTJ

Selitteet

- A Ahjo
- C Fujitsu CaseM / CloudNC
- D Innofactor Dynasty for SQL
- K Triplan KuntaToimisto / KWeb
- M M-files
- W WordPress
- PTJ Päätöksentekojärjestelmä
- O Tietojärjestelmä puuttuu
- # järjestysnumero indikoi tunnistamatonta järjestelmää tai asiakirjojen julkaisua verkkosivujen osana ilman muuta erityistä tai varsinaista asiakirjanhallintajärjestelmää